



KÁTIA ELIANE BARBOSA GENTIL

**A PANDEMIA DO COVID-19 E OS FATORES
PROPICIADORES DA DISSEMINAÇÃO DA
CORRUPÇÃO NAS AQUISIÇÕES DESTINADAS AO
COMBATE DO SARS-COV-2**

**LAVRAS - MG
2022**

KÁTIA ELIANE BARBOSA GENTIL

**A PANDEMIA DO COVID-19 E OS FATORES PROPICIADORES DA
DISSEMINAÇÃO DA CORRUPÇÃO NAS AQUISIÇÕES DESTINADAS AO
COMBATE DO SARS-COV-2**

Trabalho apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos, para obtenção do título de especialista.

Prof. Dr. Warley Ferreira Sahb
Orientador

**LAVRAS - MG
2022**

KÁTIA ELIANE BARBOSA GENTIL

**A PANDEMIA DO COVID-19 E OS FATORES PROPICIADORES DA
DISSEMINAÇÃO DA CORRUPÇÃO NAS AQUISIÇÕES DESTINADAS AO
COMBATE DO SARS-COV-2**

**THE PANDEMIC OF COVID-19 AND THE FACTORS THAT PROPITIATE
THE SPREAD OF CORRUPTION IN ACQUISITIONS AIMED AT
COMBATING SARS-COV-2**

Trabalho apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos, para a obtenção do título de Especialista.

APROVADO em 01/09/2022.
Dr. Warley Ferreira Sahb UFLA

**LAVRAS - MG
2022**

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar as aquisições efetuadas para o combate à pandemia do Covid-19 e os fatores que propiciaram a exposição à corrupção, sob o prisma dos componentes das teorias da corrupção. Para tanto, foi efetuada análise de artigos sobre o tema, bem como levantamento dos trabalhos já realizados pelos órgãos de controle no combate à corrupção nestas aquisições. Para atingir o objetivo foi utilizada a metodologia descritiva explicativa, valendo-se de estudos sobre o tema e de trabalhos realizados pelos órgãos que combatem a corrupção. O meio metodológico utilizado para a realização deste trabalho consistiu na revisão bibliográfica e no levantamento de informações em sítios governamentais. No período conturbado gerado pela pandemia do Covid-19, foram promovidas alterações na legislação de aquisições públicas para propiciar aquisições mais céleres na tentativa de conter as consequências da pandemia. Concluiu-se que a não obrigatoriedade de licitação concorreu para a disseminação da corrupção, em vista da discricionariedade conferida ao agente público e de conluíus entre agentes públicos e privados, visando a satisfação de interesses privados em prejuízo da administração pública. A equação de Robert Klitgaard que explica o fenômeno da corrupção foi convalidada, em razão da maior discricionariedade, monopólio do poder decisório e diminuição do *accountability* (responsabilização, fiscalização e controle social), elementos que foram decisivos para alavancar desvios e práticas corruptas na pandemia. Verificou-se que o ambiente conturbado e instável da pandemia resultou em condições propícias para agravar o fenômeno da corrupção. Fatores como elevado número de mortes, necessidade de altos investimentos e aquisições céleres, ausência ou deficiência de planejamento prévio, baixa concorrência para as aquisições de equipamentos e insumos, coordenação deficiente entre o nível federal e os estados, contribuíram para aumentar a pressão sobre agentes públicos e fornecedores e, conseqüentemente, aumentar a facilidade de racionalização de comportamentos antiéticos por parte dos fraudadores. Fatores como disponibilização de recursos em montantes elevados, rápida execução requerida para atender a emergência de saúde pública, flexibilização da legislação de contratações, compras realizadas com pouca transparência e sem prestação de contas, relaxamento dos controles internos, interferências políticas e aumento de atividades de *lobby* entre os setores público e privado, criaram a oportunidade perfeita para os perpetradores cometerem os atos corruptos. A sensação de que as práticas corruptas não seriam detectadas nesse contexto, ou até mesmo de impunidade, a ganância, o abuso ou pressão de autoridades, são razões que podem ter motivado e contribuído para que agentes públicos, em conluio com agentes privados, se envolvessem em práticas corruptivas. Estas razões estão intimamente relacionadas com os elementos motivadores da corrupção, segundo as teorias do Triângulo da Fraude e do Diamante da Fraude, (pressão, racionalização, oportunidade e a capacidade do indivíduo de cometer o ato fraudulento). As constantes operações especiais efetuadas para combater a corrupção nas aquisições para fazer face à pandemia do Covid-19 e os inúmeros casos de corrupção e fraudes detectados, permitem concluir que o cenário da pandemia do Covid-19 foi propício para desvio de verbas e fraudes, facilitado pelo uso da dispensa de licitação, falhas nos controles internos, entre outros fatores, que possibilitaram aos agentes corruptos a obtenção de vantagens econômicas em contratos superfaturados ou por serviços não prestados.

Palavras-chave: Covid-19. Fraude. Corrupção. Desvio de Recursos Públicos.

LISTA DE SIGLAS

CAF - *Corporación Andina de Fomento*

CGU – Controladoria Geral da União

COVID-19 - *Coronavirus Disease-2019*

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

FMS - Fundação Municipal de Saúde

IPC - Índice de Percepção da Corrupção

IPL – Inquérito Policial

MPDFT - Ministério Público do DF e Territórios

MPF – Ministério Público Federal

OMS - Organização Mundial da Saúde

PF – Polícia Federal

RDCP - Regime Diferenciado de Contratações Públicas

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

TI - Transparência Internacional

UNCAC - Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção

UNODC - *United Nations Office for Drugs and Crime* - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

Sumário

<u>1. INTRODUÇÃO</u>	<u>7</u>
<u>2. REFERENCIAL TEÓRICO</u>	<u>9</u>
2.1 O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO E AS TEORIAS ACERCA DO TEMA	9
2.2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E TRABALHOS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE NO COMBATE AOS DESVIOS DE RECURSOS DURANTE A PANDEMIA	11
<u>3. METODOLOGIA.....</u>	<u>14</u>
<u>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO</u>	<u>15</u>
4.1 O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO E OS FATORES PREDISPOANTES PARA A SUA OCORRÊNCIA EM SITUAÇÕES EXTREMAS, ESPECIALMENTE DURANTE O PERÍODO PANDÊMICO DA COVID-19.....	15
4.2 ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LEGISLAÇÃO DE AQUISIÇÕES PÚBLICAS DURANTE A PANDEMIA E OS IMPACTOS NA DISSEMINAÇÃO DA CORRUPÇÃO	27
4.3 PRINCIPAIS CASOS DE CORRUPÇÃO OCORRIDOS NAS AQUISIÇÕES EFETUADAS PARA COMBATER A PANDEMIA DO COVID-19.....	32
<u>5. CONCLUSÃO.....</u>	<u>40</u>
<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	<u>44</u>

1. INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019 a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Na sequência, em janeiro de 2020, as autoridades chinesas informaram a identificação de um novo tipo de coronavírus, que não havia ainda sido identificado em seres humanos. Denominado de SARS-CoV-2, o vírus é responsável por provocar a doença COVID-19 (*Coronavirus Disease-2019*).

O vírus SARS-CoV-2, que revelou possuir alta taxa de contaminação e de mortalidade, rapidamente se espalhou por todo o mundo. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 passou a ser categorizada pela OMS como uma pandemia, em face da distribuição geográfica da doença.

O Brasil figura entre os países que apresentaram números mais elevados de novos casos e de óbitos diários por Covid-19. O primeiro caso foi identificado em fevereiro de 2020, sendo que até junho de 2022 cerca de 31 milhões¹ de pessoas foram contaminadas pelo vírus. Destes, cerca de 668 mil resultaram em óbitos, decorrentes da infecção provocada pelo vírus SARS-CoV-2. A nível mundial, cerca de 535 milhões² foram contaminados, sendo que destes, cerca de 6 milhões resultaram em óbitos.

Os números expressivos de óbitos no Brasil, conforme Siqueira (2021), são atribuíveis a problemas estruturais e de acesso ao sistema de saúde, pré-existent, mas agravados na pandemia, bem como ao manejo da crise por parte dos governantes. Relata também como fatores concorrentes o negacionismo do governo federal em relação ao preconizado pela ciência mundial e pelas organizações internacionais (gerando incertezas e dúvidas na população quanto à obediência às medidas preconizadas pela ciência), como a OMS, a polarização política e, mais tarde, a dificuldade de se realizar a imunização completa de todos os cidadãos.

Em vista da gravidade da doença, diversos países implementaram medidas emergenciais a fim de propiciar a contenção da pandemia e o tratamento dos infectados pelo vírus, destacando-se entre elas o distanciamento físico entre as pessoas, o *lockdown* (restrição da mobilidade individual e comunitária), medidas de investigação de infectados e testagem em massa da população.

¹ Dados colhidos em 12/06/2022: <https://covid.saude.gov.br/>

² Dados colhidos em 12/06/2022: <https://news.google.com/covid19/map?hl=pt-BR&mid=%2Fm%2F02j71&gl=BR&ceid=BR%3Apt-419>

Dentre as medidas adotadas pelo governo brasileiro para diminuir os impactos da pandemia do Covid-19 na sociedade, destaca-se a edição da Lei nº 13.979³, em 06/02/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional. Esta Lei, bem como as Medidas Provisórias nº 926/2020⁴, e nº 951/2020⁵, flexibilizaram as regras para as contratações de bens e serviços destinados ao combate da pandemia.

A Lei nº 13.979/2020 autorizou a dispensa de licitação para a aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento do SARS-CoV-2, para fazer frente à necessidade da realização de contratações de modo rápido e eficiente a fim de combater a pandemia.

Nesse cenário de flexibilização da legislação e afrouxamento de regras e controles, surgiu a oportunidade perfeita para a prática da corrupção. A corrupção, já existente na gestão pública, agravou-se ainda mais diante da situação da pandemia.

Vários agentes públicos com má-fé aproveitaram a situação emergencial de calamidade pública para, através de atos fraudulentos e do uso indevido das contratações diretas, desviar recursos e obter vantagens ilícitas, resultando em graves danos ao erário e, conseqüentemente, para toda a população.

Cabe destacar que estudos apontam que é recorrente o aumento da corrupção em situações emergenciais, o que é convalidado em teorias acerca do fenômeno da corrupção, as quais buscam explicar os fatores que conduzem os indivíduos a cometerem as fraudes. Dessa forma, foi demonstrado que fatores como pressão percebida, oportunidade percebida, racionalização e capacidade tem efeito no comportamento fraudulento dos agentes. As teorias existentes sobre a corrupção possibilitam explicar contextos de alto risco de fraude.

Os desvios dos recursos destinados à contenção da pandemia têm o poder de privar a população de melhores condições de atendimento nos serviços de saúde, resultando na falta ou precariedade na prestação dos serviços, constituindo fator de agravamento da pandemia e de aumento da letalidade da doença.

³ Cf. Lei nº 13.979, de 6/2/2020 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em 21/3/2022.

⁴ Cf. MP nº 926, de 20/3/2020 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em 22/3/2022.

⁵ Cf. MP nº 951, de 15/4/2020 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv951.htm. Acesso em 22/3/2022.

Diante deste contexto, formulou-se a hipótese de que a pandemia do Covid-19 reuniu as condições propícias para as práticas corruptas, elencadas nas Teorias sobre a corrupção, (a exemplo do Triângulo da Fraude, que lista fatores predisponentes como a pressão, a racionalização e a oportunidade e do Diamante da Fraude, que relaciona incentivos/pressão, oportunidade, racionalização e capacidade como fatores propícios para os desvios), decorridas, em grande parte, do volume de recursos destinados para o combate à pandemia, das alterações promovidas na legislação no período pandêmico e da necessária urgência nas contratações para combater a doença do Covid-19.

Dessa forma, neste artigo buscou-se responder o seguinte problema: O contexto da pandemia do Covid-19 no Brasil foi propício para oportunizar práticas de corrupção nas aquisições destinadas ao combate do SARS-CoV-2?

Assim, este trabalho tem como objetivo analisar os fatores que propiciaram a exposição à corrupção durante a pandemia do Covid-19, sob o prisma dos componentes das teorias da corrupção, por meio da análise de artigos sobre o tema, bem como de levantamento dos trabalhos já realizados pelos órgãos de controle no combate à corrupção.

Com esse estudo, busca-se agregar conhecimentos ao cidadão, ainda que de forma incipiente, acerca da situação atípica da pandemia e dos mecanismos relacionados que propiciaram a ocorrência de práticas de corrupção, bem como subsidiar estudos futuros acerca da corrupção em cenários anômalos.

Na realização do estudo, decidiu-se pelo método dedutivo com base em pesquisa bibliográfica sobre o tema, análise da legislação brasileira vigente e consulta a dados públicos disponibilizados por órgãos federais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste tópico buscou-se trazer conceituações teóricas que irão embasar os aspectos abordados, além de destacar artigos que serão utilizados no estudo. Assim, serão abordadas as principais questões relacionadas ao tema do estudo, buscando apresentar a fundamentação teórica que servirá de suporte para se atingir o objetivo proposto.

2.1 O fenômeno da corrupção e as teorias acerca do tema

O termo "corrupção", originado do latim *corruptus*, significa o "*ato de quebrar aos pedaços*", ou seja, decompor e deteriorar algo.

Na esfera do Estado, a corrupção pode ser definida como a utilização do poder ou autoridade para obtenção de vantagem indevida para si ou para terceiros. Em vista de ser um fenômeno que produz grandes repercussões para toda a sociedade, uma vez que provoca aumento dos custos, comprometimento das instituições, degradação dos serviços públicos e agravamento dos problemas sociais, dentre outras consequências danosas, a corrupção tem sido objeto de estudos e é objeto permanente na pauta das grandes economias do mundo.

Figuram entre as teorias que estudam o fenômeno da corrupção o Triângulo da Fraude e o Diamante da Fraude. A teoria do Triângulo da Fraude foi proposta por Donald Cressey em 1953⁶ para explicar as razões que levam os indivíduos a cometerem atos fraudulentos. Para o autor, fatores como pressão percebida (incentivo), oportunidade percebida e racionalização (atitude) possibilitam analisar o comportamento fraudulento dos agentes e detectar contextos de alto risco de fraude. A teoria do Diamante da Fraude, por sua vez, foi desenvolvida por Wolfe e Hermanson em 2004, que acrescentaram um quarto elemento à teoria do Triângulo da Fraude: a capacidade do indivíduo em cometer a fraude.

Dessa forma, será feita análise, ainda que de forma inicial, para evidenciar a influência destes fatores nas práticas recorrentes de corrupção no contexto pandêmico no Brasil.

Ademais, com base em experiências anteriores, foi identificado que é recorrente o aumento da corrupção em situações emergenciais, o que é convalidado em teorias da corrupção.

Conforme aponta Florêncio Filho e Zanon (2020), situações emergenciais contribuem para a ampliação de condutas fraudulentas e corruptas, uma vez que são utilizadas para obtenção de ganhos ilícitos.

Há que se considerar que os riscos de desvios são ampliados em países que apresentam índices mais elevados de corrupção. Nesse sentido, cabe mencionar o indicador Índice de Percepção da Corrupção (IPC), principal indicador de corrupção existente, produzido pela Transparência Internacional (TI) desde 1995. Na última avaliação, realizada em 2021, o Brasil obteve baixo desempenho, alcançando somente trinta e oito pontos do total de cem (nota semelhante foi registrada em 2020), o que

⁶Publicada em sua obra *Other people's money; a study of the social psychology of embezzlement*.

representa o terceiro pior resultado da série histórica. Com esta nota, o Brasil permanece mais uma vez abaixo da média global de quarenta e três pontos.

A Transparência Internacional⁷, destacou que *os resultados do IPC deste ano mostram que os países que protegem as liberdades civis e políticas tendem a controlar melhor a corrupção. As liberdades fundamentais de associação e expressão são cruciais na luta por um mundo livre de corrupção.*

No caso do Brasil, outro ponto a ser considerado são os créditos extraordinários, criados por medidas provisórias emitidas pelo Poder Executivo que abriram orçamento governamental de 2020 para o enfrentamento da pandemia do Covid-19, por meio das emendas parlamentares.

Lima (2021) realizou pesquisa promovendo investigações iniciais sobre a relação entre o orçamento extraordinário e possíveis sinalizações para o crime de corrupção nas execuções das emendas parlamentares, uma vez que *“estudos anteriores já sinalizaram haver correlação positiva entre emendas parlamentares e corrupção nos municípios”*.

2.2. Revisão bibliográfica e trabalhos dos órgãos de controle no combate aos desvios de recursos durante a pandemia

As manchetes estampadas nos jornais sinalizam a elevação dos casos de fraudes e corrupção em aquisições relacionadas ao combate da pandemia. Entre as principais ocorrências destacam-se aquisições superfaturadas, acerto prévio entre licitantes e/ou agentes públicos, direcionamento na contratação, contratos com empresas fantasmas, atrasos na entrega de produtos e entrega de produtos que não atendem os critérios definidos nos contratos.

Diante desse cenário, serão abordados neste artigo estudos que tratam o tema da prática da corrupção durante a pandemia, bem como os principais casos de desvios de recursos destinados ao combate da pandemia, já identificados pelos órgãos de controle, especialmente a CGU e a Polícia Federal, de forma a promover análises, ainda que iniciais, que permitam sinalizar se a pandemia do Covid-19 reuniu as condições propícias, apontadas nas teorias da corrupção, para oportunizar a ocorrência de fraudes.

⁷ <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2021>
Acesso em 20/08/2022.

Dessa forma, foram identificados artigos que tratam de temas correlatos, os quais serão utilizados nas análises a serem empreendidas neste estudo.

No estudo *Diamante da fraude: evidências empíricas nos relatórios de demandas externas do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) dos municípios brasileiros* Paschoal et. al (2020), tiveram como objetivo identificar e classificar as evidências de irregularidades encontradas pelos auditores e as justificativas dos gestores, presentes nas constatações e manifestações descritas nos relatórios da CGU, como os seguintes fatores: oportunidade, pressão, racionalização e a capacidade. Adicionalmente, analisou-se o perfil das evidências encontradas conforme características geográficas e populacionais dos Municípios brasileiros auditados pela Controladoria.

Muramatsu et al. (2020) no artigo *Perigos do vírus da corrupção no Brasil em tempos de pandemia: Algumas Contribuições da Economia das Instituições, Escolha Pública e Escola Austríaca* buscou fornecer uma análise dos riscos da corrupção resultantes da edição da Medida Provisória nº 961/2020, que tornou o sistema de saúde brasileiro ainda mais propenso a vivenciar escândalos de corrupção. Foi definida hipótese de que o aumento da incerteza, informação assimétrica e redução dos mecanismos de freios e contrapesos e responsabilização são consequências não pretendidas perversas capazes de impulsionar práticas corruptas, tais como redes colaborativas para pagamentos de propina, tráfico de influência, superfaturamento de bens e serviços contratados, peculato e enriquecimento ilícito. Apresentou argumentos que dois mecanismos de corrupção – rent-seeking e empreendedorismo político predatório – são as forças motoras para potencializar a corrupção da saúde e os seus perigos no contexto da pandemia da COVID-19.

Spinelli (2016) em *Street-level corruption: fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática* analisou fatores institucionais e políticos determinantes da corrupção praticada pelo burocrata que atua junto ao cidadão executando políticas públicas, o *street-level bureaucrat*, conforme clássico conceito estabelecido por Michael Lipsky. A partir da pesquisa efetuada, buscou-se subsídios para o estabelecimento de um novo conceito relacionado ao fenômeno: a *street-level corruption*.

Silva (2021) analisou no artigo *A Influência da COVID-19 nos níveis de fraude no ambiente empresarial* qual a influência da pandemia na prática de fraude.

O estudo *Covid-19 e corrupção: políticas de controle em face às medidas emergenciais* realizado por Florêncio e Zanon (2020) teve como objetivo analisar recomendações em nível nacional e internacional de medidas para mitigar o risco da

corrupção em situações de emergência, como a da pandemia atual do vírus COVID-19, e cotejá-las com as medidas que tem sido implementadas no Brasil, a fim de verificar sua suficiência e se necessário, apresentar sugestões de medidas e políticas para minimizar o risco de corrupção e mitigar os efeitos negativos que esse tipo de criminalidade pode acrescentar à crise atual.

Oliveira et al. (2021) objetivaram com o estudo *O Uso de Tecnologias Para Detecção de Fraudes na Pandemia da Covid-19* analisar a eficácia das ferramentas tecnológicas utilizadas pela CGU na detecção de fraudes na aplicação dos recursos federais para combater a pandemia da Covid-19.

Costa (2021) apresentou no artigo *A pandemia Covid-19 como motivação da fraude -importância da auditoria* a importância do estudo das motivações da fraude para combate dos seus riscos e o papel dos auditores na prevenção e combate da mesma.

Cetina (2020) explorou no artigo *Tecnología para la integridad en tiempos del COVID-19* alguns riscos de corrupção que podem surgir na cadeia de suprimentos para enfrentar a emergência global decorrente da pandemia COVID-19, que se não reduzida aumentaria a letalidade da emergência.

Lima (2021) investigou no seu artigo *Créditos Orçamentários Extraordinários Relativos à Pandemia e Corrupção nos Municípios Brasileiros* as medidas provisórias emitidas pelo Poder Executivo Federal que abriram créditos extraordinários no orçamento governamental de 2020 para o enfrentamento da pandemia, promovendo análises sobre a execução do orçamento na busca por possíveis sinalizações para o crime de corrupção.

O estudo *Pandemia por covid-19 no Brasil e Espanha: tendências, fatores políticos e contextuais* de Siqueira (2021) teve como objetivos: avaliar a pandemia por COVID-19, através da análise das tendências na Espanha, e no Brasil, analisar a correlação de fatores políticos, como corrupção, e governança aos indicadores da doença e de vacinação, e promover um levantamento das legislações brasileiras relacionadas a medidas de isolamento.

Brito e Costa (2021) tiveram como objetivo abordar no artigo *Corrupção em Tempos da Covid-19: o papel do Controle Externo nos desafios provocados pelo atual cenário pandêmico* como a corrupção tem se apresentado no cenário atual brasileiro, diante da pandemia provocada pelo vírus conhecido popularmente como Covid-19, bem como analisar como o Controle Externo tem atuado, por meio de seus órgãos, no combate às ilegalidades decorrentes da flexibilização legislativa necessária à época.

Franklin et al (2021) objetivaram mapear no artigo *Covid-19 e suspeitas de corrupção Fragilidades da Administração Pública brasileira* relatos de casos suspeitos de corrupção e verificar elementos potencializadores desse tipo de comportamento nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, bem como levantar causas do fenômeno e discutir teorias que investigam o comportamento suspeito de agentes públicos, são elas: Teoria da Agência, Teoria da Escolha Pública, Triângulo da Fraude e Diamante da Fraude.

Ademais, foram utilizados como fontes para evidenciar as práticas de fraude e corrupção ocorridas durante o período pandêmico os trabalhos desenvolvidos pela Polícia Federal em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU), identificados nos sítios corporativos e em notícias divulgadas na internet. Neste levantamento foram também obtidas informações via Lei de Acesso à Informação junto à CGU, a respeito das operações especiais nas quais o órgão atuou em parceria com a Polícia Federal, que serão apresentadas neste artigo.

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada para a produção do artigo consistiu em pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo, pesquisa da legislação brasileira e consulta a informações e dados públicos disponibilizados pelos órgãos públicos ou obtidos via Lei de Acesso à Informação.

Como procedimentos técnicos foram efetuadas pesquisas documentais de conteúdos em sítios eletrônicos da Controladoria-Geral da União, da Polícia Federal, dentre outros sites, para identificação dos principais casos de corrupção relacionados à pandemia do Covid-19, analisados sob a ótica das teorias de estudo da fraude.

Assim, para executar o estudo proposto, foram desenvolvidas as seguintes etapas:

- i) Abordagem das teorias da corrupção e dos fatores propiciadores da corrupção em situações extremas;
- ii) Abordagem das alterações efetuadas na legislação vigente no Brasil para propiciar aquisições mais céleres como resposta à disseminação do Covid-19 e os impactos na disseminação da corrupção;
- iii) Abordagem dos principais casos de corrupção ocorridos nas aquisições efetuadas para combater a pandemia do Covid-19, identificados em trabalhos realizados pelos órgãos de combate à corrupção.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 O fenômeno da corrupção e os fatores predisponentes para a sua ocorrência em situações extremas, especialmente durante o período pandêmico da Covid-19

A corrupção no setor público é comumente definida como ato ilícito caracterizado pelo abuso do poder público em benefício de interesses privados.

No Código Penal brasileiro a corrupção é tipificada em duas principais modalidades, a corrupção ativa (art. 333), referente à conduta praticada pelo indivíduo que oferece ou promete vantagem indevida a funcionário público para determinado ato, e a corrupção passiva (art. 317), caracterizada na conduta própria do funcionário público que solicita ou recebe vantagem indevida.

No contexto brasileiro, o Código Penal tipifica corrupção como um ato praticado por particular ou funcionário público contra a administração pública, visando obter vantagem indevida, para si ou para outrem, por motivo da função que o agente público ocupe. Não é necessário que o agente público concretize o ato de ofício, mas apenas que haja vínculo entre a aceitação ou o recebimento de vantagem indevida e a possibilidade de ação no âmbito público (LIMA, 2021).

As teorias que explicam o fenômeno da corrupção trazem elementos para compreender a alavancagem da corrupção em situações anômalas, como a da pandemia do Covid-19.

O Triângulo da Fraude foi idealizado por Donald R. Cressey em 1953 para entender a motivação da fraude. A teoria compreende três elementos que confluem para a prática da corrupção: pressão, racionalização e oportunidade.

A pressão representa os incentivos contextuais para o indivíduo realizar a fraude, com base nos seus desejos e aspirações, os quais constituem pressões para o alcance de metas. Normalmente está relacionada com questões/pressões financeiras, políticas ou sociais, podendo compreender ganância, alto padrão de vida, dívidas pessoais, problemas financeiros, toxicodpendência e jogos de azar (OLIVEIRA et al., 2021).

A racionalização, por sua vez, refere-se à razão, justificativa e desculpas que levou à prática do ato desonesto e antiético. Consiste em uma justificativa criada pelo perpetrador para a prática do comportamento fraudulento, que tenta formular uma ideia moralmente aceitável para justificar a sua falta de integridade pessoal (OLIVEIRA et al., 2021). Representa o dilema ético do indivíduo que precisa justificar para si e para os outros que seu ato de fraudar não é errado. O dilema ético reside na consciência do

indivíduo sobre o certo e o errado, sobre sua percepção moral se determinada ação é correta ou não (PASCHOAL et al., 2020).

Por fim, o terceiro elemento, oportunidade percebida, possibilita a ocorrência da fraude. Consiste na percepção pessoal de haver oportunidade para realizar o ato de fraude, visto que o fraudador percebe o quão vulnerável está o ambiente para que possa executar a fraude. A oportunidade percebida é resultante da ineficácia dos controles internos ou sistema de governança frágil, os quais propiciam ambiente favorável para o indivíduo cometer a fraude organizacional. Neste elemento a instituição tem a capacidade de atuar para evitar o cometimento da fraude, por exemplo, através do aprimoramento dos controles internos (OLIVEIRA et. al., 2021).

Em 2004, Wolfe e Hermanson acrescentaram um quarto elemento, que juntamente com os demais constituiu o Diamante da Fraude. A quarta variável consiste na capacidade do indivíduo em cometer a fraude, podendo compreender a posição de autoridade que ocupa, a capacidade de entender e controlar sistemas contábeis e o conhecimento, inteligência e habilidade suficientes para burlar o controle interno (OLIVEIRA et al., 2021, PASCHOAL et al., 2020). Em síntese, capacidade consiste na posse de habilidades e competências necessárias para reconhecer a oportunidade e cometer o ato corrupto.

Dentre esses elementos, a oportunidade é o componente sobre o qual a instituição/órgão tem maior poder de controle para diminuir a ocorrência de práticas corruptas. Por exemplo, por meio da melhoria, fortalecimento e monitoramento dos controles internos cria-se um ambiente desfavorável para o indivíduo cometer a fraude organizacional.

A título de exemplo de monitoramento dos controles internos, cita-se o trabalho realizado pela CGU em 2021, por meio da utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para identificar fraudes e irregularidades na concessão do Auxílio Emergencial (auxílio disponibilizado aos brasileiros sem renda, em situação de vulnerabilidade social, em decorrência da pandemia da Covid-19), em razão de existência de elementos indicativos de incompatibilidade da situação socioeconômica dos beneficiários do auxílio com o público-alvo definido pela lei. Neste trabalho identificou-se que cerca de 680 mil servidores das três esferas de Poder receberam indevidamente cerca de R\$ 1 bilhão de reais. Os achados foram encaminhados ao Ministério da Cidadania, para subsidiar atuação tempestiva na análise e cancelamento de pagamentos

indevidos, bem como aos órgãos de persecução penal, para providências em relação a fraudes e crimes eventualmente cometidos.

Foram identificados mais de 215 mil pagamentos com indícios de irregularidades, como, por exemplo, empresários (não microempreendedor individual - MEI) com vários funcionários cadastrados; pessoas com patrimônio de alto valor; doadores de valores substanciais para campanhas políticas; e residentes no exterior. Desse total, o Ministério da Cidadania cancelou ou não iniciou o pagamento em 2021 de 83.982 benefícios, com uma economia de cerca de R\$ 92.439.900,00 referente a pagamentos irregulares evitados (Relatório de Gestão CGU – 2021).

O Brasil tem enfrentado complexos casos de corrupção, capitaneados por redes organizadas envolvendo os setores públicos e privados, os quais resultam em fortes prejuízos para a Administração Pública, em vista dos altíssimos valores desviados, bem como em prejuízo para a população, que deixa de ser corretamente beneficiada com as políticas públicas, uma vez que estas sofrem graves impactos negativos nas suas execuções.

Com o advento da pandemia do Covid-19, a rápida propagação da doença provocou grande sobrecarga nos sistemas de saúde, em decorrência da necessidade de internações hospitalares, especialmente em Unidades de Terapia Intensiva (UTI). Aliado a isso, a alta mortalidade da doença, especialmente em pessoas com comorbidades, levaram os governos a adotarem medidas emergenciais em todo o mundo.

A pressão gerada pela pandemia nos sistemas de saúde propiciou a propagação da corrupção. No início da pandemia dispararam alertas em vários países acerca dos altos riscos de desvios dos recursos disponibilizados para o tratamento da doença. Na Itália verificou-se que uma empresa agrícola obteve um contrato para fornecer máscaras. A Transparência Internacional alertou para a exposição da América Latina ao risco de apropriação indevida e desvio de recursos, uma vez que quanto maior a demanda por medicamentos e equipamentos, maior o risco potencial de conluio entre fornecedores e funcionários públicos para definir preços mais altos e se apropriar de uma "fatia", aproveitando o fato de que os governos têm a pressão para comprar e pagar. No Peru, a organização *Ojo Publico* alertou para riscos de conluio entre os principais importadores de máscaras para uma futura licitação do Ministério da Saúde (CETINA, 2020).

Preliminarmente, cabe destacar que a área de saúde por si só é julgada muito vulnerável às práticas corruptas. Muramatsu et al. (2020) atribui a vulnerabilidade a fatores como: i) condições de incerteza (relacionadas com o desconhecimento acerca das

probabilidades de alguém adoecer, da gravidade e consequência da doença, quando ela ocorrerá e se existirão tratamentos eficazes); ii) informação assimétrica (decorre das informações às quais os agentes do setor de saúde têm acesso. Por exemplo, os médicos, clínicas, postos de saúde e ambulatórios sabem muito mais do que os pacientes sobre as formas de diagnóstico e tratamento das enfermidades; médicos e empresas farmacêuticas sabem mais sobre os remédios prescritos aos pacientes; indivíduos doentes podem esconder informações dos planos de saúde sobre seu estado de saúde; empresas que oferecem serviços médicos podem conhecer mais sobre os riscos de saúde de determinados indivíduos do que os próprios pacientes); iii) grande número de atores que constituem o setor de saúde (agentes responsáveis pela regulação dos serviços de saúde, consumidores, fornecedores de equipamentos médico-hospitalares, empresas vendedoras de medicamentos, provedores dos serviços de saúde).

Estes fatores explicam em parte a existência de oportunidades para agentes públicos e privados embarcarem em trocas ilícitas, motivados pelos interesses divergentes das partes envolvidas nas relações contratuais, podendo resultar em desvios de recursos públicos da área de saúde para construção de hospitais, aquisição de equipamentos superfaturados e compra de medicamentos de baixa qualidade a preços superiores aos observados nos mercados internacionais.

Garcia (2019) aponta, também, que a saúde é um setor atraente para a corrupção, sendo esta o câncer dos sistemas de saúde. Destaca que a corrupção se apresenta de diferentes formas, como suborno, extorsão, roubo, desfalque, nepotismo e influência indevida. Apresenta estimativas de que o mundo gasta mais de US\$ 7 trilhões em serviços de saúde, do qual pelo menos 10-25% dos gastos globais são perdidos para a corrupção. Elenca fatores como a complexidade do sistema, os gastos públicos elevados, a incerteza do mercado, a assimetria da informação e a presença de muitos atores (reguladores, pagadores, provedores, consumidores e fornecedores) que interagem em diferentes níveis, aumentando a suscetibilidade à corrupção.

Cabe apresentar outro fator da vulnerabilidade da área de saúde para práticas corruptas: a administração dos serviços de saúde por Organização Social de Saúde (OSS). Esta conclusão é resultante da identificação de inúmeros casos de desvios já identificados em unidades de saúde geridas por estas organizações, rotineiramente publicados na internet.

Nesse sentido, Relatório de Avaliação nº 202000027 da CGU⁸ de 2019, resultante de trabalho que avaliou a terceirização da gestão dos serviços de saúde por Estados e Municípios em todo o Brasil, através das OSS, apontou irregularidades graves na execução dos contratos, com evidências de fraudes, como a utilização de empresas de fachada e desvios de recursos para pessoas ligadas à OSS ou ao ente público, pagamentos sem comprovação efetiva dos serviços prestados; pagamentos em duplicidade; sobrepreços por inexecução contratual, gastos evitáveis e superfaturamentos, resultando em prejuízo que pode alcançar o montante de R\$ 128.720.559,08.

Outro fator predisponente para a corrupção é a alocação de quantidades expressivas de recursos para implementar políticas emergenciais, essenciais para fazer face às necessidades urgentes decorrentes das situações emergenciais e de crise. No caso de emergência sanitária, como a da pandemia do Covid-19, deve haver uma resposta rápida do governo aos desafios de flexibilizar a capacidade instalada no Sistema Único de Saúde (leitos, equipamentos e insumos), suprir os recursos humanos necessários e proporcionar a aquisição de medicamentos, entre outros, a fim de responder às necessidades da população.

No Brasil, observou-se a liberação expressiva de recursos e a autorização para realizar compras emergenciais sem licitação. Tais medidas, embora cruciais para o enfrentamento da pandemia, por outro lado acabam fomentando o risco de que tais recursos sejam utilizados de forma inadvertida, para satisfação de interesses privados. Ou seja, da adoção de medidas emergenciais decorre alto risco de ocorrência de fraudes e práticas corruptas, na medida em que estas propiciam o favorecimento de determinadas empresas, o pagamento de suborno para realização de contratos com a administração pública e o desvio de finalidade na utilização dos recursos de grande monta disponibilizados. Ainda, a adoção de tais medidas pode ter como consequência o aumento de preços, a revenda de produtos nos mercados ilícitos e o aumento de produtos falsificados adentrando no mercado (FLORÊNCIO & ZANON, 2020).

Spinelli (2016) aponta que benefícios financeiros estão intrinsecamente relacionados com a corrupção, ainda que de forma indireta. Destaca que quanto maior a vantagem financeira obtida pelo agente em relação a sua expectativa, maior seria o risco da prática da corrupção. Assim, áreas e atividades que envolvem menor volume de recursos e, por conseguinte, menores possibilidades de ganhos para os agentes estariam

⁸ <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/897632> Acesso em 14/08/2022.

menos expostas à corrupção em comparação com aquelas que movimentam quantias significativas de dinheiro.

A ONU destaca também, no *Documento Estratégico Corrupção e Covid-19: Desafios no enfrentamento e na recuperação da crise*, a expressiva alocação de recursos para resolução de crises como fator propiciador de práticas corruptas, além de coordenação ineficiente e a necessidade de velocidade na resposta à crise, entre outros:

A alocação da grande maioria dos recursos para a resposta e a recuperação de crises oferecem significativas oportunidades para abuso, junto com outros fatores que aumentam o potencial para ganhos ilícitos e corrupção, incluindo a complexidade das cadeias de fornecimento globais, a ineficiente coordenação entre os atores internacionais, a necessidade de velocidade e flexibilidade na resposta e o tamanho da capacidade dos sistemas de saúde de absorver os impactos da presente crise e de emergências futuras. Em momentos de emergência, os processos normais de compras e contratações são muitas vezes colocados de lado no esforço de prestar assistência rápida. Os riscos de corrupção aumentam em todas as etapas da cadeia de fornecimento médico, da oferta até a entrega. Sem tempo para checar os fornecedores ou para conduzir processos licitatórios competitivos, as empresas podem conspirar para, em conjunto, estabelecer preços mais altos, desvirtuando o mercado; fornecedores sem qualificação podem receber fundos e, posteriormente, deixar de realizar as entregas. Esse risco é aumentado quando funcionários responsáveis pelas compras e contratações públicas não possuem a capacidade necessária. É essencial que funcionários responsáveis pelas compras e contratações tenham alta qualificação profissional, profundo conhecimento, além da capacidade e integridade necessárias para combater a má-gestão, o desperdício e a corrupção.

A disponibilização de recursos expressivos ou a entrega massiva de ajuda nos períodos de crise é extremamente vulnerável à corrupção, uma vez que abre uma janela de oportunidade para desvios de recursos públicos. Essa situação é agravada pela necessidade de rápida execução dos recursos necessários para enfrentar as situações emergenciais e pela falta ou deficiência de mecanismos de controle dos recursos e de prestação de contas.

Assim, a elevada alocação de recursos financeiros, aliada à rápida execução requerida para atender as emergências, decorrendo em relaxamento dos controles e das medidas de responsabilização, em ausência de informações ou transparência deficiente da execução dos recursos, bem como às dificuldades enfrentadas na gestão da crise, criam as condições propícias para o aumento da corrupção.

De acordo com experiências anteriores, constatou-se que situações emergenciais contribuem para a ampliação de condutas fraudulentas e corruptas, uma vez que propicia

o uso da situação emergencial para obtenção de ganhos ilícitos. Como exemplos, destaca-se a luta para a erradicação da epidemia do Ebola na África, no ano de 2014, na qual ocorreu a perda de mais de cinco milhões de dólares doados pela Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, em decorrência de fraudes e corrupção; os desfalques e pagamentos ilegais de quase dois milhões de dólares ocorridos no Programa das Nações Unidas Óleo por Alimentos (*Oil-for-Food* – OFF), nos anos 90 no Iraque; e um pacote de ajudas em 2017 para os habitantes do Município de Ponce em Porto Rico por ocasião do furacão Maria que nunca foi entregue (FLORÊNCIO FILHO E ZANON, 2020, CETINA, 2020, OLIVEIRA et al., 2021).

Países de baixa renda e desenvolvimento tem riscos de corrupção ampliados, em vista de não possuírem políticas anticorrupção efetivas. Essa percepção é apontada por Siqueira (2021), ao avaliar a pandemia por COVID-19 na Espanha e no Brasil e a correlação de fatores políticos, como corrupção e governança aos indicadores da doença e de vacinação. Na conclusão do estudo foi percebida relação entre indicadores de governo, como corrupção e governança, além de indicadores de segurança e sociodemográficos em relação à vacinação e à morbimortalidade por COVID-19, o que denota a importância desses componentes no combate à pandemia.

As fraudes e práticas corruptas mais comumente utilizadas consistem no pagamento de suborno para realização de contratos com a administração pública, no favorecimento de determinadas empresas e no desvio de finalidade na utilização dos recursos destinados para resolução da situação emergencial.

Com a adoção de medidas emergenciais pelos governos, as instituições que se dedicam a prevenir, detectar e punir envolvidos em casos de corrupção acenderam o alerta para o risco de aumento da corrupção, uma vez que já é de conhecimento que situações de crise, a exemplo daquelas resultantes de desastres naturais e de pandemias, criam oportunidades para o crescimento e a proliferação de práticas corruptas.

A organização não governamental Transparência Internacional apontou que casos de corrupção em situações emergenciais é maior nos países da América Latina. Nesse sentido emitiu recomendações para as compras e contratações públicas (*Contrataciones Públicas en Estados de Emergencia - elementos mínimos que los gobiernos deben considerar para asegurar la integridad de las adjudicaciones que realicen durante contingencias*) que ocorram durante a emergência a fim de minimizar o risco de mal uso dos recursos e garantir o exercício dos direitos da população.

Instituições como a *Corporación Andina de Fomento* (CAF) e o Instituto Ethos, que atuam no âmbito da América Latina e Brasil, respectivamente, também se posicionaram quanto às medidas que consideram fundamentais para reduzir o risco de corrupção na situação pandêmica.

De forma sintética, as recomendações apresentadas pelas instituições mencionadas compreendem: promoção da transparência através de dados abertos e uso de plataformas digitais e tecnologia; realização de auditorias; proteção da concorrência; reforço de políticas de *compliance* no setor privado (FLORÊNCIO FILHO E ZANON, 2020).

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC) e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável apresentaram os seguintes itens como pontos iniciais cruciais para os Estados-Membros na gestão da pandemia⁹:

1. Priorização de medidas anticorrupção integrais de resposta à COVID-19 e futuras crises e estruturas de desenvolvimento de longo prazo;
2. Desenvolvimento, fortalecimento, utilização e acesso à tecnologia e dados abertos para todos os setores da sociedade a fim de aumentar a auditoria, a participação e a transparência sociais, possibilitando uma tomada de decisão sólida e permitindo a fiscalização e a responsabilização adequadas; e
3. Desenvolvimento de estruturas legais, regulatórias e de política fortes, bem como medidas coercitivas de execução, incluindo planos de resposta emergencial.

A percepção de que houve aumento de práticas antiéticas durante a crise da Covid-19 é apontada no Relatório do Banco Mundial “Ética e Corrupção no Serviço Público Federal: A Perspectiva dos Servidores”, produto de pesquisa efetuada em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério da Economia e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que teve como objetivo produzir evidências empíricas para o combate à corrupção no setor público.

Na pesquisa a maior parte dos respondentes¹⁰ afirmou que permaneceram iguais, ou aumentaram, as práticas antiéticas, como interferência política nas decisões da sua organização (55,9%), ou aumento de conflitos de interesse entre os serviços público e privado (50,6%). Além disso, uma parte dos servidores respondeu que aumentaram as

⁹ Corrupção e Covid-19: Desafios no enfrentamento e na recuperação da crise - ONU

¹⁰ A taxa de não resposta a questões sobre o impacto da Covid sobre práticas antiéticas varia entre 39 e 50% dos servidores.

decisões sobre contratação e compras feitas com pouca transparência e sem prestação de contas (22,4%), bem como apontou que houve um aumento de atividades de lobby entre os setores público e privado (22,2%).

Nesta mesma pesquisa, os respondentes relacionam a impunidade como a principal razão para a corrupção. Quando questionados sobre as principais razões para agentes públicos se envolverem em corrupção, 56,6% dos servidores indicam a impunidade, 51,2% a ganância, e 27,7%, abuso ou pressão de autoridades como os principais motivos. Com menor frequência, citam salários baixos (15,5%), a burocracia excessiva (13,8%) e pressão de lobby (5,2%).

As razões apontadas pelos respondentes para os agentes públicos se envolverem em corrupção (impunidade, ganância, abuso ou pressão de autoridades ou de lobby, baixos salários) estão intimamente relacionadas com os elementos motivadores da corrupção, segundo as teorias do Triângulo da Fraude e do Diamante da Fraude, já mencionadas (pressão, racionalização, oportunidade e a capacidade do indivíduo de cometer o ato fraudulento).

No que diz respeito à identificação dos quatro fatores da estrutura conceitual do Diamante da Fraude em práticas corruptas, cabe destacar estudos que identificaram que a pressão, a oportunidade, a racionalização e a capacidade, são fatores que influenciam a motivação de um indivíduo para concretizar um comportamento ilícito.

Paschoal, Santos e Faroni (2020) apontaram em estudo que as teorias do Triângulo e do Diamante da Fraude explicam a ocorrência de atos fraudulentos por parte de gestores municipais no Brasil. Na amostra analisada, o elemento mais significativo identificado para a concretização de atos fraudulentos foi a oportunidade, seguido do fator capacidade, evidenciando que o cargo ocupado pelo indivíduo pode estar associado à ocorrência de irregularidades.

As variáveis racionalização e pressão, por sua vez, foram observadas com menor frequência neste estudo, conforme se demonstra na Tabela 1:

Tabela 1 - Frequência das categorias do Diamante da Fraude observada na amostra

Constructos	Subcategorias	Frequência	Percentual
Oportunidade	Controle Interno Ineficaz	196	86.34%
	Monitoramento Interno Ineficaz	175	77.09%
Racionalização	Justificativas	14	6.17%
	Comparação Vantajosa	51	22.47%
	Difusão de Responsabilidades	48	21.15%
	Justificativa Moral	114	50.22%
	Vitimização	30	13.22%
	Adiamento	0	0%
	Adiamento	0	0%
Capacidade	Posição de Autoridade	159	70.04%
	Capacidade de Reconhecer Oportunidade	152	66.96%
	Autoestima e Autoconfiança Elevada	9	3.96%
	Capacidade de Lidar com Estresse	0	0%
Pressão	Necessidades Individuais	0	0%
	Necessidades Organizacionais	16	7.05%
	Satisfação de Desejos	6	2.64%
	Forçado a Manipular Informações	7	3.08%
	Percepção de Circunstâncias Externas	19	8.37%

Fonte: PASCHOAL, Ana Luiza Pedrosa; DE ARAÚJO SANTOS, Nálbia; FARONI, Walmer. Diamante da fraude: evidências empíricas nos relatórios de demandas externas do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) dos municípios brasileiros. (Amostra - Relatórios de Fiscalização de Demanda Externa da CGU)

Costa (2021) concluiu que a pandemia do Covid-19 foi um cenário propício para o aparecimento de condutas fraudulentas, provocando aumento efetivo do número de ocorrências de fraude. Destacou que o ambiente conturbado e instável da pandemia aumentou a pressão sobre os trabalhadores e empresas e, conseqüentemente, aumentou a facilidade de racionalização de comportamentos antiéticos.

Além disso, a pandemia do Covid-19 evidenciou as fraquezas existentes nos controles internos das instituições, considerados ineficazes ou pouco adaptados à nova realidade, deixando-as mais vulneráveis aos riscos de surgimento de condutas fraudulentas (SILVA, 2021).

Franklin et. al (2021), em artigo no qual foram analisados casos suspeitos de má alocação de recursos durante a pandemia nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, apontaram que a pandemia, por si só, é um contexto propício para a ocorrência de corrupção no setor público, uma vez que o elevado número de casos da doença resulta em altos montantes de investimento. Assim, a implementação de políticas públicas emergenciais gera grandes transações econômicas, formam cenários propícios para que o ato corrupto ocorra. Confirmaram que cultura, oportunidade percebida e capacidade são

elementos indutores de atos corruptos e que eles precisam ser minimizados para o efetivo combate a corrupção.

Brito e Costa (2021) destacou fala de ex-presidente do Tribunal de Contas da União (TCU) em entrevista concedida a um canal televisivo, na qual relatou que gestores públicos têm se utilizado da luta contra a Covid-19 para afugentar recursos dos cofres públicos:

Esse vírus chegou aqui e retroalimentou um velho conhecido nosso, que vem do Império, que é o vírus da corrupção. Esse é brasileiro, fala todos os sotaques, fala com o meu sotaque, fala com o de vocês. Esse é um velho vírus. O mal-intencionado não tem partido, ele acha que roubar dinheiro público não faz ladrão, que ele não está roubando de pessoa física (Informação Verbal).

Florêncio e Zanon (2020) destacaram que a corrupção acrescenta até 10% nos custos de fechamentos de negócios globalmente e até 25% nos contratos de compra nos países em desenvolvimento, de modo que a prática corruptiva reduz significativamente a concorrência justa e passa a ser sistêmica em um país, afastando investidores e parceiros de negócio.

Muramatsu et al. destacaram que o *aumento da incerteza, informação assimétrica e redução dos mecanismos de freios e contrapesos e responsabilização são consequências não pretendidas perversas capazes de impulsionar práticas corruptas, tais como redes colaborativas para pagamentos de propina, tráfico de influência, superfaturamento de bens e serviços contratados, peculato, enriquecimento ilícito etc. Mais precisamente, argumenta-se que dois mecanismos de corrupção – rent-seeking e empreendedorismo político predatório – são as forças motoras para potencializar a corrupção da saúde e os seus perigos no contexto da pandemia da COVID-19.*

Dessa forma, conclui-se que a pandemia propiciou contextos de alto risco de fraude, em vista da situação conturbada, com elevado número de mortes, necessidade de altos investimentos devido às vulnerabilidades do SUS (como o número insuficiente de UTIs), ausência ou deficiência de planejamento prévio e baixa concorrência para as aquisições de equipamentos e insumos, uma vez que estavam sendo demandados no mundo todo (o aumento da concorrência diminuiu os preços praticados). Outros fatores que concorreram nesse sentido foram a falta de coordenação ou coordenação deficiente entre o nível federal e os estados, as relações excepcionalmente mais próximas entre

instituições e fornecedores (contribuindo para o aumento do lobby e *rent-seeking*¹¹), a instabilidade na gestão da pandemia, provocada pelas recorrentes trocas no comando do Ministério da Saúde e o afrouxamento da legislação.

Para contribuir ainda mais com o clima de instabilidade decorrente da pandemia, destaca-se o posicionamento do líder do governo federal, disseminando informações opostas às orientações preconizadas pela OMS e por especialistas na área de saúde. Os conflitos políticos tiveram impactos negativos para tomada de decisões mais assertivas e rápidas, bem como para a coordenação de ações entre os gestores estaduais e o Executivo federal, que são fundamentais no caso de doenças infectocontagiosas, que não respeitam fronteiras territoriais.

Nesse sentido, Siqueira (2021) destacou que emergências sanitárias requerem um sistema de saúde ágil, pautado por decisões rápidas para implementar as ações de controle necessárias. Apontou que na América Latina, o líder governamental brasileiro e mexicano mantiveram posturas semelhantes durante a pandemia, negando e ignorando as evidências científicas, mantendo posturas negacionistas sobretudo em relação à proteção contra a Covid-19 e subestimando a gravidade da doença.

Assim, o clima de instabilidade inerente à pandemia e fatores como disponibilização de recursos expressivos ou a entrega massiva de ajuda, rápida execução requerida para atender a emergência de saúde pública, flexibilização da legislação de contratações, compras realizadas com pouca transparência e sem prestação de contas, relaxamento dos controles internos, interferências políticas e aumento de atividades de lobby entre os setores público e privado, criaram a oportunidade perfeita para os perpetradores cometerem os atos corruptos.

Frente a estes fatores, o fraudador racionaliza a falta ou a precariedade dos controles do órgão na execução dos recursos públicos e entende que é o momento propício para cometer práticas corruptas e não ser descoberto. Controles preventivos e detectivos eficientes tem o poder de dissuadir os fraudadores e corruptos de cometer a fraude.

As falhas nos controles internos dos órgãos foram decisivas para que os atos fraudulentos nas aquisições para combate ao SARS-COV-2 no período pandêmico fossem concretizados. Controles internos efetivos e apropriados, implantados para diminuir os riscos de fraude, eram necessários para fazer frente às contratações ágeis e

¹¹ Termo usado para descrever manipulação efetuada por agente privado sobre decisões públicas para garantir seus interesses econômicos, por meio de lobbys e corrupção.

rápidas e propiciar a correta gestão dos recursos expressivos destinados ao combate da Covid-19.

Em relação aos componentes das teorias da corrupção, verificou-se que oportunidade percebida e capacidade são fatores comportamentais que ajudam a compreender a prática de atos corruptos por agentes investigados no contexto da pandemia, podendo ser percebidos nos contextos das operações especiais deflagradas. Racionalização e pressão percebida, por sua vez, são fatores mais difíceis de serem detectados, uma vez que dependem da manifestação dos envolvidos para identificação da motivação. Neste artigo, somente no trabalho de Paschoal, Santos e Faroni (2020) foi possível identificar estas últimas variáveis (racionalização e pressão percebida).

A prática da corrupção na área de saúde gera consequências devastadoras para a saúde da população, incluindo o aumento da mortalidade, uma vez que priva a população de melhores condições de atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS), além de constituir uma ameaça à contenção do COVID-19.

Nesse sentido, Siqueira (2021) apontou no artigo *Método da Análise de Fatores Políticos Relacionados à Pandemia por Covid-19 no Mundo* que a morbimortalidade por Covid-19 teve relação negativa com a luta contra a corrupção, ao seja, quanto maior o combate à corrupção, menor a morbimortalidade. Dessa forma, especialmente no contexto da pandemia, a corrupção deve ser duramente enfrentada a fim de minimizar as consequências pandêmicas.

4.2 Alterações promovidas na legislação de aquisições públicas durante a pandemia e os impactos na disseminação da corrupção

A licitação na esfera pública é procedimento de observância obrigatória, salvo as exceções previstas em lei, definida no artigo nº 175 da Constituição Federal, bem como no artigo 2º da Lei nº 8.666, de 21/06/1993, tendo como objetivo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, guardando observância ao princípio constitucional da isonomia, a fim de evitar desvios de recursos ou quaisquer outros tipos de fraudes quando da contratação, compra ou alienação de bens ou serviços pela Administração Pública.

Com o advento da pandemia do Covid-19, organismos internacionais e diversos países, entre eles o Brasil, iniciaram esforços para reduzir a letalidade do vírus. Nesse contexto, foram implementadas medidas emergenciais contemplando quarentenas,

declarações de medidas emergenciais, que possibilitam legislar de forma mais célere (por decretos e/ou medidas provisórias), bem como flexibilização nas regras de aquisições na esfera pública, a fim de propiciar incremento na capacidade dos serviços de saúde e, conseqüentemente, conter os impactos econômicos e sociais do COVID-19.

É certo que a utilização das regras gerais de contratação pública adotadas no Brasil implicaria em não atendimento da emergência de saúde pública de forma urgente e célere, em razão do tempo necessário para a realização dos procedimentos de licitação e contratação públicos. Conforme aponta Cetina (2020), utilizar mecanismos de compra regulares, que *adoptan procedimientos de transparencia y selección objetiva como la licitación pública, implicaría desatender la emergencia dada la demora inherente a dichos mecanismos competitivos.*

Visando a contenção e o tratamento da pandemia, o Governo Federal brasileiro editou a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto do COVID-19.

Esta Lei foi posteriormente alterada pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020 (convertida na Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020), a qual flexibilizou as contratações de bens e serviços para o enfrentamento da pandemia, a fim de propiciar aquisições mais céleres, por meio de dispensa de licitação:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei.

Ainda como medidas excepcionais para as contratações foi editada a Medida Provisória nº 951/2020, em 15 de abril de 2020, alterando a Lei nº 13.979, de 2020 e estabelecendo normas sobre compras públicas e sanções em matéria de licitação e certificação digital.

Essas alterações legislativas permitiram ao Ministério da Saúde, bem como aos gestores locais de saúde, a adoção de determinadas medidas como a decretação de medidas de quarentena e isolamento a fim de evitar a propagação do vírus.

Além disso, autorizaram a dispensa de licitação para aquisições emergenciais de bens, serviços e insumos de saúde para o enfrentamento do vírus, bem como a realização de pregões com prazos reduzidos pela metade e recursos apenas com efeitos devolutivos (artigo 4º-G).

Excepcionalmente, autorizaram i) a possibilidade de contratações por valores superiores ao estimado anteriormente decorrentes das oscilações geradas em razão da variação de preços (artigo 4º-E, parágrafo 3º); ii) dispensa da elaboração de estudos preliminares nos casos de contratações de bens e serviços comuns ou em situações excepcionais (artigo 4º-C e 4º-E, parágrafo 2º); iii) a contratação de empresas inidôneas ou que estejam com seu direito de licitar com o Poder Público suspensos quando forem as únicas fornecedoras (artigo 4º, parágrafo 3º).

A Medida Provisória nº 961/2020 (posteriormente convertida na Lei nº 14.065/2020), por sua vez, introduziu relevante alteração, possibilitando pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, aumentando os limites de dispensa de licitação estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 e ampliando o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDCP), durante o estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020.

Assim, as diversas alterações legislativas efetuadas para fazer face à emergência e calamidade provocada pela pandemia tiveram o objetivo de simplificar e possibilitar ao gestor público maior celeridade processual para as demandas emergenciais, em relação aos procedimentos tradicionais nos processos de licitações e contratos.

Entretanto, provocaram o efeito adverso de alavancar a corrupção, abrindo portas para o desvio de recursos. Agentes públicos em conluio com agentes privados, sob o argumento da maior discricionariedade nas contratações diretas (o agente público goza de certa discricionariedade para a escolha entre a contratação pública direta ou o pregão simplificado), valeram-se das novas regras para favorecer determinadas empresas, obter vantagens indevidas e desviar ilicitamente recursos públicos.

Citada discricionariedade possibilita a opção pela contratação direta, podendo resultar em direcionamento indevido na contratação, eliminação de concorrência e prática de superfaturamento. Spinelli (2016) apontou em seu artigo, no qual o caso do escândalo da Máfia dos Fiscais do ISS-Habite-se em São Paulo foi objeto de estudo da pesquisa realizada, que a discricionariedade, juntamente com os outros elementos constantes da clássica equação de Robert Klitgaard¹², foram determinantes para que o esquema fosse

¹² Robert Klitgaard sugere, em clássica formulação, que a corrupção pode ser expressa por uma equação em que ela seria igual ao monopólio do poder decisório, acrescido do poder discricionário e subtraído da *accountability* ($C=P+D-A$).

colocado em prática. Destacou, ainda que a discricionariedade é o fator que permite ao agente desviar-se das normas e regulamentos para obter benefícios individuais.

Franklin et al. (2021) apontam que na ausência de obrigatoriedade de licitação, o servidor pode “*agir em conluio com determinada empresa para contratar o fornecimento de um determinado bem ou serviço, em prejuízo da administração pública*”. Esta afirmação foi confirmada nas inúmeras notícias a respeito de operações especiais deflagradas para apurar irregularidades praticadas durante a pandemia.

No ambiente conturbado que se instalou com a pandemia, a flexibilização das regras de contratação, necessária para propiciar aquisições de forma célere, contribuiu para que agentes públicos e privados se aproveitassem da situação de *calamidade pública e da desatenção da sociedade – atualmente mais preocupada com sua própria saúde e questões financeiras – para, através de atos fraudulentos e do uso indevido das contratações diretas, se enriquecer ilicitamente e, conseqüentemente, causar grave dano ao erário e a toda população* (SANTOS e OLIVEIRA, 2020).

As contratações públicas já eram extremamente vulneráveis às práticas corruptivas, as quais, historicamente, tem provocado elevados desvios de recursos públicos. Entretanto, a flexibilização para aquisições públicas ocorrida durante a pandemia do Covid-19, necessária para assegurar a agilidade nas contratações de bens e serviços, acabou gerando um campo ainda mais fértil para a prática de altos desvios de recursos públicos, conforme demonstrado em diversos casos concretos apresentados no artigo mencionado:

A operação Cobiça Fatal, em São Luís no Estado do Maranhão, constatou um superfaturamento na compra de 320 mil máscaras pela Secretaria Municipal de Saúde da cidade. O valor unitário do equipamento teria sido, aproximadamente, de R\$ 9,90, sendo que o preço médio praticado pelo mercado nacional é de R\$ 3,17 por unidade, ocorrendo um superfaturamento de R\$ 2,3 milhões. Na operação ainda foi constatado que na semana anterior à dispensa da licitação, a prefeitura da cidade havia contratado o fornecimento de máscaras do mesmo modelo junto a outra empresa pelo preço de R\$ 2,90 a unidade, totalizando a quantia de R\$ 980 mil (PF, 2020). No Rio de Janeiro ocorre a investigação denominada “Mercadores do Caos” iniciada em maio, que busca combater a organização criminoso que teria desviado mais de R\$ 18 milhões do Estado, destinados à compra de aparelhos ventiladores ou respiradores pulmonares para tratamento de pacientes em estado grave por portarem o vírus (MPDFT, 2020). O que chamou atenção, além do atraso na entrega, foi que a empresa contratada para fornecer tais equipamentos tenha sido uma empresa especializada em comércio varejista de equipamentos e suprimentos de informática. Ainda, segundo a denúncia, estariam envolvidos diversos funcionários públicos que tiveram movimentações atípicas em suas contas bancárias, além de que, somadas, as três contratações teriam totalizado mais de R\$

180 milhões. Ainda informa que, o prazo, que até então havia urgência na entrega, foi estendido até 31 dezembro de 2020 (MPRJ, 2020). Supracitada operação levou à operação “Placebo”, a qual aponta para um esquema de corrupção envolvendo uma organização social contratada para a instalação de hospitais de campanha e servidores da cúpula da gestão do sistema de saúde do Estado do Rio de Janeiro (PF, 2020). Tem como alvo principal o governador do Rio, Wilson Witzel, que foi exonerado e preso por suspeitas de irregularidades. A operação visa apurar se houve predileção na escolha da prestadora, pois a referida organização social teria apresentado a proposta um dia antes da abertura do processo de contratação, além de já terem sido pagos mais de R\$ 256 milhões pelo governo. No mais, tem-se que era previsto a entrega de sete hospitais de campanha até abril e, até o momento, a organização só teria entregue dois hospitais (MATHIAS, 2020).

Silva (2020) apontou que as fraudes cometidas em contratações diretas em situações emergenciais não se limitam à origem da fundamentação, podendo surgir em qualquer etapa do procedimento. Dessa forma, outras fraudes podem ser praticadas, como o interesse privado prevalecer em detrimento do público através da formação de cartéis, contratos superfaturados ou até mesmo aquisição de objetos que não guardam relação com a emergência em si.

Em toda contratação pública devem ser observados o interesse público, a busca pelo melhor preço, o princípio da isonomia e a publicidade dos atos.

Brito e Costa (2021) apontaram que embora as medidas imprescindíveis ao combate da situação de calamidade pública sejam cruciais para garantir celeridade às entidades públicas, acabaram aumentando o risco de que os recursos públicos fossem utilizados de forma inadvertida para satisfação de interesses privados. Destacaram, ainda, que embora sejam necessários atos de simplificação e agilidade nas contratações e que o gestor seja dotado de discricionariedade, isso não deve resultar na dispensa de mecanismos e controles que minimizem os riscos de corrupção e de situações ilegais e abusivas, uma vez que os atos devem ser motivados e devem guardar obediência aos princípios que regem as contratações públicas.

Cabe citar como exemplo a operação Falso Negativo, ocorrida em duas fases, resultante de investigação do Ministério Público do DF e Territórios (MPDFT) que apurou prejuízo milionário ao erário, causado em razão de superfaturamento dos produtos adquiridos pela SES/DF. Foram investigadas duas dispensas de licitação, na primeira, cuja vencedora foi a empresa Luna Park Brinquedos, identificou-se o superfaturamento de 146,57% no comparativo com preços ofertados pelas demais concorrentes. Na segunda dispensa de licitação, a empresa vencedora apresentou preço que indica superfaturamento

de 42,75% nas aquisições de testes. Neste caso, a empresa vendeu os testes a R\$ 125,00 a unidade para a SES/DF, enquanto outros órgãos pagaram, pelo mesmo produto, o valor de R\$ 18,00. O prejuízo decorrente do superfaturamento é superior a R\$ 18 milhões, valor que permitiria a compra de mais de 900 mil testes rápidos.

Em decorrência, o MPDFT ajuizou denúncia¹³, contra 15 pessoas investigadas no âmbito da operação Falso Negativo 2. Além da condenação pelos crimes de organização criminosa, inobservância de formalidades da dispensa de licitação (art. 90), fraude à licitação (art. 89), fraude na entrega de uma mercadoria por outra - marca diversa (art. 96) e peculato – desvio de dinheiro público (art. 312), o MPDFT também requereu a perda do cargo público para todos os denunciados.

Dessa forma, observa-se que as alterações promovidas na legislação de aquisições públicas durante a pandemia tiveram impactos na disseminação da corrupção. A não obrigatoriedade de licitação e a discricionariedade conferida ao agente público para decidir entre o pregão simplificado e a dispensa de licitação possibilitaram a formação de esquemas fraudulentos, resultantes de conluíus entre agentes públicos e privados, visando a satisfação de interesses privados em prejuízo da administração pública.

Assim, a discricionariedade, juntamente com o monopólio do poder decisório e a diminuição do *accountability*¹⁴ (responsabilização, fiscalização e controle social), os quais constituem os elementos constantes da equação de Robert Klitgaard para explicar o fenômeno da corrupção, foram variáveis decisivas na alavancagem dos desvios e práticas corruptas no período pandêmico.

4.3 Principais casos de corrupção ocorridos nas aquisições efetuadas para combater a pandemia do Covid-19

A fim de evidenciar as práticas de fraude e corrupção ocorridas nas aquisições efetuadas para combater a pandemia do Covid-19, pesquisou-se os trabalhos desenvolvidos pela Polícia Federal (PF) e a Controladoria-Geral da União (CGU), identificados nos sítios corporativos e em notícias divulgadas na internet.

Nas Operações Especiais, órgãos públicos como a Polícia Federal, a CGU, o Ministério Público Federal, entre outros, podem atuar de forma conjunta para investigar

13 <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2020/12366-mpdft-denuncia-15-investigados-na-operacao-falso-negativo-2> Acesso em 14/08/2022.

14 *Accountability* se aplica aos agentes públicos como o dever de prestar contas, de responder por suas ações e omissões e sofrer sanções pelo descumprimento das normas públicas.

fatos eivados de irregularidade ou ilegalidade, praticados por agentes públicos e/ou privados, quando da utilização de recursos públicos federais.

A recorrência da corrupção durante a pandemia é percebida na divulgação das operações especiais efetuadas pela Polícia Federal¹⁵. No noticiário foi destacado que “conforme a epidemia do coronavírus avança no Brasil, o país assiste também a outra escalada: a de operações contra a corrupção envolvendo dinheiro público para a resposta à doença”¹⁶.

Em 20/07/2021, a PF ultrapassou a marca de 100 operações de repressão ao desvio e à utilização indevida de verbas públicas federais destinadas ao combate à pandemia do COVID-19. O montante de contratos de produtos e serviços investigados atingiu cerca de R\$ 3,2 bilhões.

De abril de 2020 a julho de 2021, a PF cumpriu 158 mandados de prisão temporária, 17 de prisão preventiva e 1.536 de busca e apreensão em 205 municípios de 26 unidades da Federação. Os valores apreendidos atingiram o montante de R\$ 190 milhões, à época da publicação da notícia.

Conforme informações contidas no Relatório *CPI da Pandemia – Descobertas, possíveis responsáveis e sugestões de aperfeiçoamento legislativo*¹⁷, até o início de julho, a PF realizou 102 operações, que contaram com o apoio do Ministério Público Federal e da Controladoria-Geral da União, sendo o Amapá o estado com o maior número (11), seguido pelo Maranhão (10), Pernambuco (8), Sergipe (8), Rio de Janeiro (7), São Paulo (6), Piauí (6), Pará (6), Amazonas (4) e Rondônia (4).

Em várias situações os governadores e secretários estaduais e municipais figuram entre os investigados, conforme síntese transcrita do citado Relatório:

- Amapá: O estado possui o maior número de operações. Destaca-se a Operação *Virus Infection*, que contou com três fases e tinha como alvo o superfaturamento na compra de insumos para prevenção e combate à pandemia, incluindo pagamentos indevidos a agentes públicos. Outras operações investigaram desvio no auxílio emergencial, compra de medicamentos para intubação e desvio de dinheiro na construção de hospitais de campanha.
- Rio de Janeiro: Operação *Placebo e Tris in Idem* investigaram suspeitas de desvio de recursos públicos em contratos com organizações sociais de saúde para a construção de hospitais de campanha no estado. Em decorrência da operação, o então governador Wilson Witzel sofreu processo de

15 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-07/pf-apreende-r-190-milhoes-em-fraudes-no-enfrentamento-da-pandemia> Acesso em 11/08/2022.

16 <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53038337> Acesso em 11/08/2022.

17 <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/4ab7416c-62ad-4eb9-a7b9-90dad4ed440e> Acesso em 11/08/2022.

impeachment. A operação também culminou na prisão de outros agentes públicos e empresários.

- Pará: Operação Para Bellum que envolveu o governador do estado, Helder Barbalho, para investigar irregularidades em compras públicas durante a pandemia. Há suspeita de fraude na aquisição de respiradores pelo estado mediante dispensa de licitação.

- Amazonas: Operação Sangria tem investigado possíveis fraudes em licitações e desvios de verbas públicas no governo do Amazonas, com foco na compra de respiradores e na construção de hospitais de campanha.

- São Paulo: Operação Covil-19, Operação Florença e Operação Veneza investigam irregularidades na contratação de empresas privadas e de organizações sociais para prestação de serviços nos hospitais de campanha, assim como na aquisição de máscaras de forma fraudulenta.

- Roraima: Operação Desvid-19 foi uma parceria entre a CGU e a Polícia Federal para apuração de suspeitas de desvio de recursos públicos por meio de direcionamento de licitações.

- Santa Catarina: Operação Fuscus que teve como objetivo a apuração de possível fraude na aquisição de materiais para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 em municípios do sul do estado de Santa Catarina. No mesmo estado foi deflagrada a Operação Pleumon, com possível envolvimento do governador e de outros agentes públicos na aquisição de respiradores por meio de licitações fraudulentas.

- Tocantins: Operação Efeito Adverso tem como finalidade apurar suspeitas de desvio de vacinas contra a COVID-19. A Operação 5a Parcela, no mesmo estado, apura o recebimento fraudulento de auxílio emergencial.

- Piauí: Operação Campanile contou com a colaboração da CGU e teve como foco diversos municípios do estado para apurar a prática de crimes de fraude a licitações por ajustes que inviabilizam o caráter competitivo e por elevação arbitrária dos preços, falsidade ideológica e organização criminosa. Tais contratos tinham como objetivo a compra de equipamentos individuais no combate à pandemia e de medicamentos, bem como a instalação de hospitais de campanha.

- Sergipe: 05 operações ocorrem no Estado. A Operação Palude é uma parceria da Polícia Federal com a CGU e investiga desvios de recursos destinados ao enfrentamento do Coronavírus em Pacatuba; a Operação Transparência, também em parceria com a CGU, investiga possíveis irregularidades em contratações com dispensa de licitação promovidas pela Secretaria de Saúde do Estado de Sergipe e financiadas com verbas federais; a Operação Estroinas, em parceria com a CGU tem o propósito de investigar fraudes em 09 (nove) procedimentos de dispensa de licitação realizados pelo Município de Carmópolis/SE, envolvendo recursos para enfrentamento da pandemia; a Operação Seródio foi deflagrada em parceria com a CGU com o objetivo de obter provas acerca do desvio de verbas públicas, associação criminosa, corrupção, fraudes na licitação e na execução do contrato para montagem do Hospital de Campanha de Aracaju/SE; por fim, a Operação Raio X, um desdobramento da Operação Seródio, apura possíveis desvios de recursos públicos e fraudes no certame para contratação da empresa responsável pela realização dos exames de diagnósticos por radiologia nos pacientes do Hospital de Campanha de Aracaju.

Lima (2021) destacou entre as diversas operações deflagradas pela Polícia Federal para combate à corrupção durante a pandemia do Covid-19, a Operação Descalbro, a

qual apurou desvio de emendas parlamentares destinadas à área de saúde por meio de direcionamento de licitações para empresas de “fachada”.

Nesta operação foi identificado que um deputado do estado do Maranhão desviou recursos de emendas parlamentares de sua autoria para a área de saúde, com prejuízo estimado de R\$ 15 milhões, segundo a PF¹⁸. O esquema consistiu no repasse do dinheiro para o interior do estado, seu reduto eleitoral, onde os Fundos Municipais de Saúde firmavam contratos fictícios com empresas “de fachada”, que estavam em nome de interpostas pessoas, as quais, por sua vez, sacavam os recursos e entregavam no escritório regional do parlamentar em São Luís.

Oliveira et al. (2021) em estudo desenvolvido para analisar a eficácia das ferramentas tecnológicas utilizadas pela CGU para detectar fraudes na aplicação dos recursos federais para combater a pandemia da Covid-19, relacionadas na maior parte a superfaturamento de respiradores e de hospitais de campanha, destacou, Tabela 2, algumas das inúmeras operações realizadas pela Polícia Federal em 2020:

Tabela 2 - Operações realizadas pela Polícia Federal em 2020

Operação	Cidade-Estado	Data	Situação de Fato	Valores
Cobiça Fatal	São Luis- MA e São José do Ribamar – MA	09/06/2020	Fraudes em Licitações e desvio de verbas Federais utilizados na pandemia da Covid-19 – superfaturamento de 341%	2,3 Milhões
Serôdio	Aracajú- SE e Nossa Senhora do Socorro-SE	07/07/2020	Desvio de verbas públicas no funcionamento do Hospital de Campanha de Aracaju/SE.	3,2 milhões
Panacela	Oiapoque-AP	14/06/2020	Descumprimento do termo de referência; combate desvio de medicamentos e de teste de diagnósticos para Covid-19, além do uso indevido de serviços públicos de saúde	Não declarado
Operação Fiel da Balança	Macapá-AP	08/07/2020	objetivo de apurar fraude em licitação realizada com recursos federais destinados ao enfrentamento à Covid-19, em Macapá/AP. desarticular organização criminosa que pratica crimes de fraude em licitação e corrupção, com desvio de recursos públicos utilizados no enfrentamento ao coronavírus, no estado do Amapá.	Não declarado
Vírus Infectio	Amapá	26/06/2020		4,9 milhões
Reagente	Picos-PI Bom Jesus e Uruçuí	02/07/2020	para investigar fraudes em licitação de compra de testes da Covid-19, realizada pela prefeitura de Picos/PI.	Não declarado
Desvid-19	Boa Vista- RO	14/10/2020	Apurar suspeitas de sobrepreço e superfaturamento na execução de emendas parlamentares destinadas ao combate à pandemia em Roraima	20 milhões

Fonte: OLIVEIRA, Erivanilson Freitas et al. **O Uso de Tecnologias Para Detecção de Fraudes na Pandemia da Covid-19**. Revista Contabilidade e Controladoria, v. 13, n. 1, 2021

18 <https://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2020-12/deputado-federal-do-maranhao-e-alvo-de-operacao-da-pf> Acesso em 16/08/2022.

Os autores destacam que as operações na região Norte do Brasil (Oiapoque-AP; Macapá-AP; Amapá; Boa Vista-RO) investigaram a utilização fraudulenta de recursos federais para o combate do coronavírus que atingiram o montante de R\$ 30 milhões.

Em relação às operações especiais nas quais a CGU atuou em conjunto com outros órgãos foi identificado o Informe Operações Especiais, de 07/05/2021¹⁹, apresentado pelo órgão ao Congresso no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Covid-19, no qual foram apresentados dados gerenciais a respeito das 53 operações especiais que envolvem recursos destinados ao combate à pandemia de Covid-19, deflagradas no período de março de 2020 a abril de 2021.

No Informe consta que os valores dos recursos envolvidos (investigados) nas 53 operações alcançaram o montante de R\$ 1,6 bilhão. O prejuízo efetivo (que de fato constou nas apurações) atingiu quase R\$ 39,2 milhões e o prejuízo potencial é de R\$ 124,8 milhões (que decorre dos desdobramentos que afetem outros contratos e o aprofundamento da investigação). Assim, o prejuízo total estimado é da ordem de R\$ 164 milhões.

Consta, ainda, que em decorrência das ações coordenadas com a Polícia Federal e o Ministério Público, foram expedidos 778 mandados de busca e apreensão e 67 mandados de prisão temporária, sendo investigados à época 472 pessoas físicas e 291 jurídicas. Em relação às pessoas físicas que foram alvos de medidas requeridas pelos órgãos parceiros e concedidas pelo Judiciário, 129 eram agentes públicos à época dos fatos. Foram alvos ainda das operações 51 pessoas jurídicas de natureza pública, 228 empresas privadas e 12 entidades sem fins lucrativos.

Foram listadas as tipologias de fraudes mais frequentes identificadas nestas operações, compreendendo:

- Irregularidades no processo de licitação, em especial, na instrução, habilitação, fracionamento e publicação do edital;
- Direcionamento da licitação: cláusula restritiva, projeto básico, especificação do objeto etc.;
- Acerto prévio entre licitantes e/ou agentes públicos;
- Vínculos entre entidades licitantes, privadas e/ou agentes públicos;
- Dispensa/inexigibilidade irregular de licitações;
- Crimes previstos nos artigos 89, 90, 91, 92, 93, 96 e 97 da Lei nº 8.666/93;

19 <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/3c176d35-5c2d-4d2b-a25b-eb75b99427d2> Acesso em 09/08/2022

- Sobrepreço e/ou superfaturamento na aquisição de bens e/ou prestação de serviços;
- Utilização de empresa fantasma;
- Utilização de pessoa interposta;
- Irregularidades nos pagamentos contratuais;
- Contratos em duplicidade, em desacordo com o edital e/ou com irregularidades nos aditivos/contratos;
- Inexecução contratual e irregularidades na entrega dos bens/prestação de serviços;
- Adulteração/falsificação documental;
- Empresas sem capacidade técnica e/ou operacional.

Além dos dados citados, foram obtidas informações via Lei de Acesso à Informação acerca das operações nas quais a Controladoria-Geral da União atuou em parceria com a Polícia Federal, as quais totalizaram 83 operações até julho de 2022, conforme detalhado na Tabela 3:

Tabela 3: Quantidade de operações realizadas pela CGU em parceria com a PF e potencial prejuízo

Exercício	Quantidade de operações especiais	Prejuízo potencial apurado
2020	47	29.998.279,00
2021	31	27.408.626,00
2022	5	48.871.576,00
Total	83	106.278.481,00
Fonte: Processo nº 00106.007627/2022-27 SEI 2444752		

O prejuízo potencial apurado nestas operações é da ordem de R\$ 106 milhões, dos quais R\$ 48 milhões refere-se à operação Cianose²⁰, na qual foi investigada a contratação pelo Consórcio Nordeste – entidade que inclui os Estados da região de mesmo nome – de empresa para o fornecimento de 300 ventiladores pulmonares durante a primeira onda da pandemia de Covid-19 no Brasil, que foram pagos antecipadamente de forma integral,

20 <https://www.metropoles.com/distrito-federal/na-mira/fraude-na-compra-de-respiradores-pf-faz-operacao-no-df-e-em-3-estados> Acesso em 16/08/2022.

sem que houvesse no contrato qualquer garantia contra eventual inadimplência por parte da contratada. Os ventiladores nunca foram entregues.

Na operação Caligo²¹, com prejuízo estimado de R\$10.847.063,00, foram investigadas fraudes na compra de testes da Covid-19 pela Fundação Municipal de Saúde (FMS), órgão ligado à Prefeitura de Teresina. De acordo com a PF, existiam divergências entre a quantidade comprada e a efetivamente fornecida, além de lucro excessivo da ordem de até 419%, considerado injustificável pela PF mesmo em tempo de pandemia.

Na Operação Onzena²² foram investigados indícios de montagem fraudulenta de processo, de conluio para fraudar contratações públicas e de compra superfaturada de equipamentos de proteção individual (EPIs) e de testes rápidos para detecção do coronavírus promovidas pela Fundação Estatal Piauiense de Serviços Hospitalares (Fepiserh), pela Secretaria de Estado da Saúde (Sesapi) e pela Prefeitura Municipal de Bom Princípio do Piauí (PI), com prejuízo estimado de R\$ 19.540.166,00.

A Operação Virion²³ teve como objetivo investigar suspeitos de integrarem uma organização criminosa, que teria se formado durante a pandemia, para fraudar licitações de produtos e serviços destinados ao enfrentamento da Covid-19 em Roraima. As contratações suspeitas de irregularidades, promovidas pela Secretaria de Saúde de Roraima, envolveriam aproximadamente R\$ 50 milhões, utilizados na aquisição de insumos médico-hospitalares básicos, respiradores, testes rápidos e leitos em hospitais particulares. O inquérito policial apontou que um ex-secretário de Saúde de Roraima, enquanto no cargo, teria se articulado com um ex-deputado estadual e direcionado contratações para empresas integrantes do esquema, inclusive promovendo o rateio de percentuais de quanto seria direcionado às empresas. As investigações sugerem que a organização criminosa se aproveitaria da possibilidade de contratações diretas, em razão da pandemia, para facilitar os crimes. Os procedimentos não seguiam ordem cronológica, de forma que processos mais antigos seriam preteridos em favor dos de interesse do grupo, bem como teriam o trâmite concentrado em único setor da Secretaria de Saúde de Roraima, sem qualquer transparência ou publicações.

21 <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2020/09/02/pf-deflagra-operacao-para-apurar-fraudes-na-compra-de-testes-da-covid-19-pela-fms-em-teresina.ghtml> Acesso em 16/08/2022.

22 <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/01/covid-19-cgu-e-pf-aprofundam-investigacoes-de-fraudes-no-piaui> Acesso em 16/08/2022.

23 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-08/pf-cumpre-36-mandados-de-prisao-em-oito-estados-e-no-df> Acesso em 16/08/2022.

Na Operação Cartão Vermelho, ocorrida em duas etapas, foram apurados crimes de corrupção, desvio de recursos públicos federais e fraude em compras e contratações no hospital de campanha montado no Estádio Presidente Vargas, em Fortaleza, para atendimento a pacientes infectados pelo novo coronavírus. Com prejuízo estimado de R\$ 5,2 milhões, a operação teve como objetivo apurar indícios de atuação criminosa de servidores públicos da secretaria municipal de Saúde de Fortaleza, gestores e integrantes da comissão de acompanhamento e avaliação do contrato de gestão, dirigentes de organização social paulista contratada para gestão do hospital de campanha e empresários. As principais fraudes investigadas referem-se a indícios de conluio entre os investigados para direcionar escolha de organização social, compra de equipamentos de empresa de fachada; má gestão e fiscalização da aplicação dos recursos públicos no hospital de campanha e sobrepreço nos equipamentos adquiridos, pagamentos superfaturados e enriquecimento ilícito dos investigados.

A falta de escrúpulos dos fraudadores é evidente no cometimento de fraudes e corrupção em período tão crítico como o da pandemia do Covid-19. Os desvios podem ter resultado em escassez de produtos e equipamentos para atender os doentes da Covid-19 e, conseqüentemente, em maior letalidade da doença.

Brito e Costa (2021) ressaltou que os impactos da corrupção durante a pandemia tendem a ser mais profundos, considerando-se o histórico do Brasil, caso não sejam adotadas ações para impedir que gestores corruptos sigam desviando recursos públicos destinados ao combate do Covid-19.

Nesse sentido, os trabalhos em conjunto dos órgãos que combatem os desvios são primordiais para investigar as práticas corruptivas e apurar os desvios. A atuação preventiva e repressiva dos órgãos públicos que combatem a corrupção pode despertar nos agentes corruptos o sentimento de que o risco de serem descobertos é elevado e inibi-los nas práticas corruptas, ao sopesarem a possibilidade de serem alvos de investigações, de operações especiais e de responderem em processos penais.

Estudos tem demonstrado que as diversas organizações, ao interagirem em rede, favorecem a obtenção de resultados mais concretos na prevenção e no combate à corrupção, uma vez que a diversidade de atores e a atuação conjunta criam espaços interativos de articulação, gerando uma sinergia, essencial para seu combate. (FLORÊNCIO E ZANON, 2020).

5. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo geral analisar as aquisições efetuadas para o combate à pandemia do Covid-19 e os fatores que propiciaram a exposição à corrupção, sob o prisma dos componentes das teorias da corrupção. Para tanto foi efetuada análise de artigos sobre o tema, bem como levantamento dos trabalhos já realizados pelos órgãos de controle no combate à corrupção nestas aquisições.

Para atingir o objetivo foi utilizada a metodologia descritiva explicativa, visando descrever os componentes que propiciam o fenômeno da corrupção, com especial atenção para as ocorrências em situações extremas, valendo-se de estudos sobre o tema e de trabalhos realizados pelos órgãos que combatem a corrupção. O meio metodológico utilizado para a realização deste trabalho consistiu na revisão bibliográfica e no levantamento de informações em sítios governamentais.

O período dramático e conturbado gerado pela pandemia do Covid-19, com risco de colapso do sistema público de saúde, aumento significativo de mortes, desemprego e trajetória explosiva de desequilíbrio fiscal compeliram os legisladores e gestores públicos a reagirem rapidamente e adotar medidas extremas na tentativa de conter as consequências da pandemia (Brito e Costa, 2021)

Nesse sentido, foram promovidas alterações na legislação de aquisições públicas durante a pandemia para propiciar aquisições mais céleres. Nesse artigo, foi possível concluir que a não obrigatoriedade de licitação concorreu para a disseminação da corrupção. A discricionariedade conferida ao agente público para decidir entre o pregão simplificado e a dispensa de licitação, bem como o contato mais próximo entre agentes públicos e fornecedores, possibilitaram a formação de esquemas fraudulentos, resultantes de conluíus entre agentes públicos e privados, visando a satisfação de interesses privados em prejuízo da administração pública.

Dessa forma, na pandemia foi convalidada a equação de Robert Klitgaard que explica o fenômeno da corrupção, segundo a qual maior discricionariedade, monopólio do poder decisório e diminuição do *accountability* (responsabilização, fiscalização e controle social) são elementos decisivos para alavancar desvios e práticas corruptas.

Adicionalmente, verificou-se que o ambiente conturbado e instável da pandemia resultou em condições propícias para agravar o fenômeno da corrupção. Fatores como elevado número de mortes, necessidade de altos investimentos e aquisições céleres,

devido às vulnerabilidades do SUS (como o número insuficiente de UTIs), ausência ou deficiência de planejamento prévio, baixa concorrência para as aquisições de equipamentos e insumos, falta de coordenação ou coordenação deficiente entre o nível federal e os estados, contribuíram para aumentar a pressão sobre agentes públicos e fornecedores e, conseqüentemente, aumentar a facilidade de racionalização de comportamentos antiéticos por parte dos fraudadores.

Dessa forma, fatores como disponibilização de recursos em montantes elevados, rápida execução requerida para atender a emergência de saúde pública, flexibilização da legislação de contratações, compras realizadas com pouca transparência e sem prestação de contas, relaxamento dos controles internos, interferências políticas e aumento de atividades de *lobby* entre os setores público e privado, criaram a oportunidade perfeita para os perpetradores cometerem os atos corruptos.

A sensação de que as práticas corruptas não seriam detectadas nesse contexto, ou até mesmo de impunidade, a ganância, o abuso ou a pressão de autoridades, o *lobby*, os baixos salários de agentes públicos, são razões que podem ter motivado e contribuído para que agentes públicos, em conluio com agentes privados, se envolvessem em práticas corruptivas. Os agentes corruptos consideraram que os riscos de serem descobertos eram baixos e que a relação custo-benefício era favorável para as práticas corruptas, em face dos vultosos valores envolvidos nas aquisições para combate ao Covid-19. Nem mesmo a atuação preventiva e repressiva dos órgãos públicos que combatem a fraude e a corrupção foram fatores desmotivadores para os fraudadores. A possibilidade de serem alvos de investigações, de operações especiais e de persecução penal não foi suficiente para dissuadi-los dos seus intentos de se apossarem dos recursos públicos destinados para a pandemia.

Estas razões estão intimamente relacionadas com os elementos motivadores da corrupção, segundo as teorias do Triângulo da Fraude e do Diamante da Fraude, (pressão, racionalização, oportunidade e a capacidade do indivíduo de cometer o ato fraudulento).

Assim, além da oportunidade, considerada a mais significativa para a concretização de atos fraudulentos no estudo de Paschoal, Santos e Faroni (2020), outras variáveis que compõem as teorias do Triângulo e do Diamante da Fraude foram também identificadas pelos autores. Concluíram que a capacidade do fraudador foi fator decisivo para as práticas corruptas, uma vez que o cargo ocupado pelo indivíduo possibilitou a ocorrência das irregularidades. Corrobora nesse sentido o envolvimento de dirigentes e políticos nos atos corruptos investigados em várias operações especiais deflagradas pela

PF em parceria com a CGU. As variáveis racionalização e pressão, por sua vez, foram observadas com menor frequência neste estudo.

As constantes operações especiais efetuadas para combater a corrupção nas aquisições para fazer face à pandemia do Covid-19 e os inúmeros casos de corrupção e fraudes detectados, permitem concluir que as medidas adotadas para enfrentar os desafios decorrentes do cenário pandêmico, imprescindíveis para o combate a situação de calamidade pública, acabaram propiciando o desvio de recursos públicos para satisfação de interesses privados, gerando grande perda para a sociedade, resultando em piora na prestação dos serviços de saúde no SUS e colocando em risco de morte vidas humanas.

Os casos de corrupção identificados no período pandêmico confirmaram que a saúde é um setor atraente para a corrupção, sendo esta o “câncer dos sistemas de saúde” (GARCIA, 2019) e que fatores como a complexidade do sistema, os elevados gastos públicos, a incerteza do mercado, a assimetria da informação e a presença de muitos atores (reguladores, pagadores, provedores, consumidores e fornecedores) aumentaram a suscetibilidade à corrupção (GARCIA, 2019 e MURAMATSU et al., 2020).

Adicionalmente, a terceirização da gestão dos serviços de saúde por Estados e Municípios em todo o Brasil, através das OSS, configura outro fator de vulnerabilidade da área de saúde para práticas corruptas. Várias operações especiais realizadas pela CGU e PF no período pandêmico tiveram como objetivo investigar práticas corruptivas das OSS, responsáveis pela gestão de unidades de saúde.

Dessa maneira, a corrupção se materializou de diferentes formas durante o período pandêmico, destacando-se como principais tipologias a contratação de empresas sem capacidade técnica e/ou operacional, empresas de fachada, favorecimento de empresas, sobrepreço e/ou superfaturamento na aquisição de bens e/ou prestação de serviços; utilização de pessoas interpostas, adulteração/falsificação documental, pagamentos sem comprovação efetiva dos serviços prestados, inexecução contratual e irregularidades na entrega dos bens/prestação de serviços. O potencial prejuízo estimado nas operações especiais, apurado de forma parcial, é de até R\$ 106.278.481,00, conforme dados apresentados pela Controladoria-Geral da União.

A triste consequência é a ampliação da letalidade do COVID-19, uma vez que a corrupção expõe a sociedade a riscos de escassez de produtos médico-hospitalares, insumos e equipamentos para atender a emergência de saúde pública (CETINA, 2020), bem como a riscos de aumento da má qualidade e/ou produtos falsificados, como se

constatou na Operação Tolueno²⁴, com a aquisição de álcool em gel 70% contaminado com tolueno, produto tóxico, com sérios riscos para a saúde.

Nesse sentido, cabe destacar que o elevado percentual de mortalidade por Covid-19 no Brasil, quando comparado ao total mundial, não era esperado em face de toda a experiência que o SUS, considerado um dos maiores sistemas de saúde pública do mundo, detém na gestão de doenças infectocontagiosas e na vacinação da população. O SUS tem um histórico bem-sucedido de combate a doenças infecciosas, com uma das mais altas taxas de cobertura de imunizações do mundo e exitosas respostas às epidemias de HIV/Aids, influenza H1N1 e Zika. Conforme dados da OMS²⁵, o número acumulado de mortes pela Covid-19 no mundo chegou a 6.451.016. Os óbitos registrados no Brasil, da ordem de 682.874²⁶, correspondem a cerca de 10,5% do total do mundo, ou seja, a cada cem mortos do mundo por Covid, onze são brasileiros.

Ante ao exposto, conclui-se que o cenário da pandemia do Covid-19 foi propício para o desvio de verbas e prática de fraudes, facilitado pelo uso da dispensa de licitação, falhas nos controles internos, entre outros fatores, que possibilitaram aos agentes corruptos a obtenção de vantagens econômicas em contratos superfaturados ou por serviços não prestados.

24 <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2020/12/15/pf-faz-operacao-para-combater-irregularidades-na-compra-de-materiais-para-combate-a-covid-19.ghtml> Acesso em 22/08/2022.

25 <https://covid19.who.int/> Acesso em 24/08/2022.

26 <https://covid.saude.gov.br/> Acesso em 24/08/2022.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRITO, Halisson Silva de; COSTA, Ana Carla Oliveira da. **Corrupção em tempos da covid-19**: o papel do Controle Externo nos desafios provocados pelo atual cenário pandêmico. Revista Técnica dos Tribunais de Contas, 2021.

CETINA, Camilo. **Tecnología para la integridad en tiempos del COVID-19**. 2020.

FLORENCIO FILHO, Marco Aurélio; ZANON, Patricie Barricelli. **Covid-19 e corrupção**: Políticas de controle em face às medidas emergenciais. Revista Pensamento Jurídico, v. 14, n. 2, 2020.

FRANKLIN, Luiza Amália; ALMEIDA MENDES, Wesley de; FRANKLIN, Eliza Cristina Soares. **Covid-19 e suspeitas de corrupção**: Fragilidades da Administração Pública brasileira. Revista de Ciências Humanas, v. 3, n. 21, 2021.

GARCIA, Patricia J. **Corruption in global health**: the open secret. The Lancet. 2019
Internacional, Transparency. **Los Gobiernos, Elementos Mínimos que et al. Contrataciones Públicas En Estados De Emergencia**.

LIMA, RAFAEL SOUSA. **Créditos Orçamentários Extraordinários Relativos à Pandemia e Corrupção nos Municípios Brasileiros**.

MUNDIAL, BANCO. **Ética e corrupção no serviço público federal**: a perspectiva dos servidores. Brasília, DF: World Bank Group, 2021.

MURAMATSU, Roberta et al. **Perigos Do Vírus Da Corrupção No Brasil Em Tempos De Pandemia**: Algumas Contribuições da Economia das Instituições, Escolha Pública e Escola Austríaca. 2020

OLIVEIRA, Erivanilson Freitas et al. **O Uso de Tecnologias Para Detecção de Fraudes na Pandemia da Covid-19**. Revista Contabilidade e Controladoria, v. 13, n. 1, 2021.

ONU, Documento Estratégico **Corrupção e Covid-19**: Desafios no enfrentamento e na recuperação da crise

PASCHOAL, Ana Luiza Pedrosa; ARAÚJO SANTOS, Nálbia de; FARONI, Walmer. **Diamante da fraude**: evidências empíricas nos relatórios de demandas externas do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) dos municípios brasileiros. REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL-Universidade Federal do Rio Grande do Norte-ISSN 2176-9036, v. 12, n. 2, p. 136-156, 2020.

SANTOS, Franciele Barbosa; OLIVEIRA, Lilian Zucolote de. **Crimes licitatórios durante a pandemia da covid-19**: o aumento da corrupção em razão das causas de dispensa. 2020

SILVA, Ana Lúcia Marinho da. **A Influência da COVID-19 nos níveis de fraude no ambiente empresarial.** 2021. Tese de Doutorado.

SILVA, Victor Correia Santos. **Banalização dos contratos administrativos emergenciais celebrados pelo poder público: o que configura uma real situação de emergência?** 2020.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. **Street-level corruption:** fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática. 2016. Tese de Doutorado.

SIQUEIRA, Camila Alves dos Santos. **Pandemia por COVID-19 no Brasil e Espanha:** tendências, fatores políticos e contextuais. 2021.