



UNIVERSIDADE TIRADENTES  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARIA DE OLIVEIRA SANTANA

LICITAÇÕES PÚBLICAS COM ADVENTO DAS NORMAS  
EMERGÊNCIAIS

ARACAJU-SE

2020

MARIA DE OLIVEIRA SANTANA

LICITAÇÕES PÚBLICAS COM ADVENTO DAS NORMAS  
EMERGÊNCIAIS

Trabalho de conclusão de curso, apresentado ao curso de direito da Universidade Tiradentes – UNIT, com o objetivo de obter o grau de bacharel em direito.

Orientador: Rafael Soares de Cerqueira

ARACAJU-SE

2020

MARIA DE OLIVEIRA SANTANA

LICITAÇÕES PÚBLICAS COM ADVENTO DAS NORMAS  
EMERGÊNCIAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao xxxxxxxxx como exigência parcial para  
obtenção do título de especialista em Direito.

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ APROVADA ( ) REPROVADA ( )

Bancada Examinadora

Prof. (a)/ Dr.(a) \_\_\_\_\_

Prof. (a)/ Dr.(a) \_\_\_\_\_

Prof. (a)/ Dr.(a) \_\_\_\_\_

## RESUMO

O objetivo principal desse trabalho foi abordar o assunto das licitações públicas com enfoque nas dificuldades, inovações, benefícios e inercia legislativa no que diz respeito ao período emergencial de enfrentado ao Covid-19, como também, os paradigmas criados para atualização do ordenamento jurídico atual. Inicialmente, foi destacado os princípios norteados para administração pública com fulcro no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e a respectiva legislação específica a lei nº 8.666/93. Em seguida, o trabalho também enfatiza criação da Lei 13.979/2020 e posteriormente as Medidas Provisórias, suas novidades para contratações públicas e os avanços trazidos pela mesma podendo ser aproveitados para desburocratização das fases licitatórias. E por último e não menos importante, um questionamento a real atualização trazida pela Projeto de Lei nº 1292/95 com relação as atuais legislações vigentes a Lei 8.666/93 e 10.520/2002. Será que as mudanças trazidas no ano de 2020 para contratações públicas não demonstrou como ainda temos um ordenamento retrógrado as inovações do século XXI.

**Palavras-chave:** Aquisição de bens ou contratação de serviços, Dispensa de licitação, Aquisição emergencial, Licitação, Pregão Eletrônico.

## ABSTRACT

### PUBLIC TENDERS WITH ADVENT OF EMERGENCY STANDARDS

The main objective of this work was to address the issue of public tenders with a focus on difficulties, innovations, benefits and legislative inertia with regard to the emergency period facing Covid-19, as well as the paradigms created to update the current legal system. Initially, the guiding principles for public administration with emphasis on art. 37 of the 1988 Federal Constitution and the respective legislation specifies law 8.666 / 93. Then, the work also emphasizes the creation of Law 13,979 / 2020 and later the Provisional Measures, its novelties for public contracts and the advances brought by it, which can be used to reduce the bureaucracy of the bidding phases. And last but not least, a question about the actual update brought by Bill no. 1292/95 in relation to the current legislation in force in Law 8.666 / 93 and 10.520 / 2002. Could it be that the changes brought in the year 2020 for public contracts did not demonstrate how we still have a retrograde ordering the innovations of the 21st century.

**Key words:** Acquisition of goods or contracting of services, Bidding waiver, Emergency acquisition, Bidding, Electronic Auctio.

## **1 INTRODUÇÃO**

Com advento do estado de calamidade pública vivida mundialmente foi necessária uma tomada de medida rápida e eficaz pela administração pública com intuito de atender as necessidades do serviço público de saúde com a pandemia do coronavírus e seus reflexos com as medidas de isolamento social.

Dessa forma, o objetivo do trabalho foi desenvolver a necessidade de criação de novos ordenamentos que pudessem suprir as necessidades práticas para contratações públicas. Como também, trazer os benefícios e comparações da aplicação desses ordenamentos nas licitações públicas.

De início, pontua-se todos os principais princípios que regem as licitações públicas e a fundamentação e aplicação deles na forma da Constituição Federal e na Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993.

Dando continuação aos trabalhos, foi destaca a criação da Lei nº 13.979/2020 e que deu início a uma nova era no que tange a aplicação do ordenamento administrativo nas licitações públicas e a dispensa dela. Com enfoque, nas falhas no nosso ordenamento jurídico de contratações públicas.

Exibindo, a carência operacional e proativa do gestor público para desburocratização administrativa e a inevitável busca de criação de um sistema de normas que esteja em conformidade com a realidade dos casos atualmente vividos.

Assim, como assistente técnica do setor de logística da secretaria de estado da saúde quis trazer a este trabalho os paradigmas vividos para formalização das contratações públicas e as dificuldades e ensinamentos trazidos pelo período emergencial.

## 2 PRINCÍPIOS

Como falar de licitações públicas e não pincelar primeiramente a importância dos princípios administrativos na elaboração da fase interna de qualquer modalidade existente de aquisição ou contratação. Observa-se de início a exigência já na nossa Constituição de 1988 em seu art. 37, inciso XXI a prática dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como observa-se no texto a seguir:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, deve haver a garantia pelos princípios supracitados independentemente do ente federativo que deseja realizar essa contratação. Porém deve-se observar que a regra prevista no artigo anterior ainda está sendo aplicada de maneira gradativa no que tange os processos licitatórios em municípios. Como destaca a instrução normativa de nº 206 atualizada no final do ano passado pelo secretário de Gestão do Ministério da Economia, Cristiano Heckert. O objetivo da alteração no texto da instrução como a obrigatoriedade da realização das contratações públicas por licitação na forma do art. 37, inciso XXI, para município como mais de 15 mil habitantes trazendo assim uma disputa ampla, vantajosa e transparente.

Por sua vez, observa-se também a norma específica que reintegrou os mesmos princípios na forma do art. 3º da Lei de nº 8.666/93:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993).

De forma ao apreciar as normas supracitada segue-se a ordem elencada anteriormente de cada princípio para melhor visualização o desenvolvimento sobre cada um.

O Princípio da Legalidade já devidamente expresso no art. 37, inciso XXI, é novamente pleiteado, no art. 5º, inc. II da CF, destaca que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” deixando assim uma forma norteadora mais que expressa para qualquer ato processual brasileiro.

O autor Ronny Charles Lopes de Torres estabelece a função deste princípio como: “[...] existe uma subordinação da ação do administrador, em função do que estabelece a lei, de forma que ele só pode agir nos moldes e limites estabelecidos pela legislação, fazendo apenas o que a lei expressamente autorizar ou determinar” (TORRES, 2019, p. 83). O autor ainda continua ao afirmar que “[...] tal subordinação pode ser identificada por duas vertentes: o da vinculação negativa, segundo a qual a legalidade representaria uma limitação para a atuação do administrador, e o da vinculação positiva, segundo o qual a atuação dos agentes depende de autorização legal” (TORRES, 2019, p. 83). Definindo assim, que todos os atos administrativos devem restringir-se ao que está expresso em lei.

Já quando se fala do princípio da impessoalidade, a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca a ligação deste com outros princípios, tais como, isonomia e do julgamento objetivo “[...] todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas” (DI PIETRO, 2019, p. 473).

Passando para o princípio da moralidade administrativa a autora Odete Medauar define-o como “o difícil de verbalizar; na licitação significa a observância de todos os preceitos que a informam, sem frustrar sua licitude e sem desviá-la de suas verdadeiras finalidades.” (MEDAUAR, 2018, p.178).

Já no que tange ao princípio da igualdade, ênfase a definição do professor Rafael Carvalho:

A igualdade, no entanto, deve ser interpretada e compreendida à luz do princípio da proporcionalidade. De acordo com o entendimento tradicional, a igualdade pressupõe tratamento isonômico para as pessoas que se encontram na mesma situação jurídica, e tratamento diferenciado entre as pessoas que estão em posição de natural desigualdade. (CARVALHO, 2018, p. 292).

Buscando tal aplicação, o legislador criou a Lei Complementar 123/2006 trazendo um tratamento diferenciado e favorecido para participação de microempresas e empresas de

pequeno porte, visto que, seu poder de competitividade era inferior quando disputado com grandes empresas presentes no país.

Deixando bem claro a necessidade da prestação do serviço de forma igualitária entre os particulares quem venha a participar dos processos administrativos.

Quando se fala do princípio da publicidade depara-se com poder de nulidade dos atos administrativos caso tal ato esteja em desobediência a este princípio que possibilita de forma clara a visualização por parte da população dos atos praticados pela administração pública. Para isto o Advogado da União, Ronny Chales L. Torre “esta participação deve ser ampliada com a utilização da Internet, pela informação clara e didática dos atos praticados pelo Poder Público na atividade contratual e nos seus resultados, com inclusão das motivações e justificativas para tais ações, de forma a permitir o controle pelo cidadão”.(TORRES, 2019, p. 91)

No que tange a esfera do princípio da probidade, destaque-se a apresentação deste nas palavras da autora Maria Di Pietro (2018, p. 473) “[...]enquanto a probidade ou, melhor dizendo, a improbidade administrativa já tem contornos bem mais definidos no direito positivo, tendo em vista que a Constituição estabelece sanções para punir os servidores que nela incidem”. Ao citar a Constituição Federal a autora retratou ao art. 37, § 4º que expressa em seu texto que “ os atos de improbidade importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

Já com objetivo de trazer uma forma mais célere na atividade administrativa a EC nº 19/98 inseriu ao texto constitucional o princípio da eficiência trazendo a aplicação de rendimento, perfeição. Assim explicou, Celso Mello (apud TORRES, 2019, p. 88), tal princípio não pode ser concebido senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência pode justificar a arbitrariedade, lembra ainda que se apresenta como uma faceta de um princípio mais amplo.

Mesmo não sendo expresso pelo legislador é de suma importância para administração pública os princípios da razoabilidade e proporcionalidade como conclui José Roberto Pimenta de Oliveira:

As exigências de razoabilidade e proporcionalidade da atuação administrativa constituem pautas principiológicas fundamentais de um legítimo proceder estatal em um Estado Democrático. Integram o direito positivo enquanto princípios jurídicos estruturadores do regime jurídico-administrativo, do qual recebem uma determinada compostura, a partir da qual delineiam todo o desenvolvimento da função administrativa. (OLIVEIRA, 2006, p. 542).



Na tentativa de abordar o máximo de princípios que sejam impactantes na construção dos processos administrativos seja ele voltada a contratação, aquisição pública ou na atuação dos gestores observando os limites extrínsecos ou intrínsecos do ordenamento jurídico. Deve-se respeitar todo ordenamento criado na busca de tornar as contratações públicas igualitárias, eficientes e econômicas para administração pública com objetivo de atender aqueles que mais necessitam dessa relação de consumo federal, estadual ou municipal, a população.

### **3 LEI 13.979/2020 E SUAS ALTERAÇÕES PARA LICITAÇÕES ADMINISTRATIVAS**

O objetivo da lei nº 13979/2020 Estabeleceu uma nova modalidade dispensa licitação com intuito de contratação direta não somente de equipamentos e insumos voltados para área da saúde, mas também para aqueles diretamente relacionados há um enfrentamento da crise ocasionada pelo COVID-19.

Com entrada em vigor da lei no dia 06/02/2020 estabeleceu a necessidade de atuação do poder público rápida versus a tentativa de salvar o máximo de vidas possíveis obedecendo aos limites legais foi uma das batalhas travadas nesse período.

Mesmo assim, não foi o bastante para deixar todos os mecanismos de contratação respaldados por lei sendo necessária a criação de novas medidas provisórias para atuar nesse enfrentamento público como as Medidas Provisórias nº 926 (dispôs sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus), nº 928 ( dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019) , nº 951 (Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências) e nº 961 (autorizou pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública).

Nesse sentido, o doutor Marçal Justen Filho, enfatizou a proporcionalidade de medidas adequadas pela necessárias.

Deve prevalecer o entendimento de que a atuação dos agentes será norteadas especificamente pela dimensão da proporcionalidade. Isso significa legitimar a

adoção de medidas concretas que se configurem, em vista das circunstâncias da realidade, como para enfrentar as exigências necessárias para evitar danos irreparáveis à saúde individual e coletiva. (FILHO, 2020, p.25)

Dessa forma, com interpretação do que foi transmitido ao gestor com a chegada da Lei nº 13.979/20 foi elencado os princípios pontos alterados e flexibilizados pela nova legislação no site de compras governamentais federal.

Primeiramente, a licitação é dispensável para aquisição de bens serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao combate do coronavírus, não havendo limite de valor. Em seguida, não há necessidade de se fazer um estudo preliminar. O gerenciamento de riscos não é feito na fase de planejamento. Visto que, os gastos não estavam previsto no planejamento elaborado no início de 2020. Como também, usa-se um termo de referência simplificado conforme art. 4º, alínea E, da Lei 13.979/2020.

Em seguida, observa-se as alterações trazidas ao pregão, os prazos são diminuídos pela metade trazendo maior celeridade ao processo de compra, como exemplo observa-se a divulgação do edital que passou de 8 dias úteis para 4, havendo assim alteração de todos os prazos licitatórios.

Houve também alteração no contexto dos contratos administrativos, tendo vigência de 6 meses prorrogáveis por iguais períodos os contratos cujo objeto estava relacionado ao momento enfrentado. A comparação para os contratos anteriores está fundamentada no art. 24, inciso IV (dispensa emergencial) que possui vigência para seus contratos de 180 dias.

E por fim e não menos importante, compras e contratações para serviços de engenharia até R\$ 330.000,00 ou para bens e serviços até R\$ 176.000,00 podem ser feitas por Cartão de Pagamento do Governo.

Ainda sobre o assunto discorre o autor Marçal Justen Filho (2020):

O procedimento de contratação previsto na Lei 13.979 envolve não apenas o afastamento do procedimento licitatório típico, como aquele previsto nas Leis 8.666 e 10.520 – ou, ainda, na Lei do RDC (Lei 12.462), apesar de sua aplicabilidade limitada, e na Lei 13.303, que contempla soluções menos formalistas para as sociedades estatais empresárias. As inovações introduzidas envolvem não apenas a criação de uma hipótese específica de dispensa de licitação. Além disso, há a atenuação dos requisitos de habilitação, a simplificação do procedimento administrativo prévio e a flexibilização quanto à escolha do fornecedor. (FILHO, 2020, p.28).

Dessa forma, nota-se a aplicação de uma nova modalidade de compra ou contratação com regramento mais flexíveis a serem observados diante do estado incidental vivido.

### 3.1 Nova modalidade de dispensa à licitação

Apesar de notoriamente a lei de licitações elencar em seu arts. 17 e 24 todas as modalidades previstas no ordenamento que sejam dispensadas a licitação para contratação pública. Assim autora Maria Di Pietro (2019, p. 484) pontua as principais hipóteses de destas: a) em razão do pequeno valor; b) em razão de situações excepcionais; c) em razão do objeto; d) em razão da pessoa.

A autora ainda continua sua classificação se tratando em razão do pequeno valor:

Em razão do pequeno valor, é dispensável a licitação para obras e serviços de engenharia de valor até 10% do limite previsto na alínea a, do inciso I, do artigo 23, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda de obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizados conjunta ou concomitantemente (art. 24, com a redação dada pela Lei no 9.648/98); para outros serviços e compras de valor até 10% do limite previsto na alínea a, do inciso II, do artigo 23, e para alienações, nos casos previstos na Lei (art. 17), desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez (inciso II, alterado pela Lei no 9.648/98. (DI PIETRO, 2019, p. 484).

Como também, a classificação do mestre Rafael Carvalho:

[...] a aplicação da dispensa de licitação às concessões de serviços públicos só será possível nas hipóteses de urgência ou necessidade da contratação direta (art. 24, III, IV e IX, da Lei 8.666/1993), quando a licitação seria um obstáculo à promoção célere do interesse público, bem como na hipótese de licitação deserta (art. 24, V, da Lei 8.666/1993), sempre com a devida motivação por parte do Poder Público. (CARVLHO, 2018, p. 227).

É clara visualizado que os autores classificam as dispensas de licitação somente nos incisos presentes na Lei de 8.666/93.

Porém são exatamente essas modalidades citadas e definidas anteriormente que foi inovada com advento da Lei nº 13.979/2020. Pois houve a criação de uma nova modalidade de dispensa prevista no art. 4º pertinente a novo ordenamento supracitado que afasta aplicação de qualquer modalidade anteriormente explicada. Dessa forma, o autor Marçal Justen Filho opina sobre essa nova modalidade criada pelo legislador:

[...]a Lei exige a pertinência da contratação com o atendimento da “emergência de saúde pública”. Essa questão envolve dois desdobramentos. O primeiro se relaciona com o vínculo de pertinência entre a contratação e o atendimento, ainda que indireto, das necessidades relativas à pandemia. A hipótese normativa não abrange contratações que versem sobre satisfação de necessidades de outra ordem.

O segundo se refere à questão da “emergência”. A regra legal consagrou uma presunção absoluta de urgência na formalização da contratação. Não é preciso evidenciar o risco produzido pela demora na formalização da licitação. No entanto, afigura-se que alguma espécie de emergência deve existir para autorizar. (FILHO, 2020, p. 12).

Saliento ainda, a possibilidade de englobar os serviços e obras de engenharia para contratação por intermédio da nova dispensa. Com objetivo de atender a construção de instalações para o combate a nova infecção.

O autor Marçal Justen Filho, explica em sua obra Covid-19 e o Direito brasileiro explana que:

Administração deverá adotar todas as cautelas para obter a contratação mais vantajosa possível, inclusive promovendo cotações de preços e produtos entre diversos fornecedores, mediante o uso dos recursos eletrônicos. Não se exige a aquisição do produto com o menor preço, se existirem justificativas para selecionar fornecedor diverso. Mas é indispensável a formalização da contratação, com a indicação dos motivos que fundamentaram a escolha realizada. (FILHO, 2020, p. 13).

Deixando claro assim a necessidade de esclarecimento da motivação tanto da aquisição do insumo ou realização da obra necessária ao combate ao covid-19 como a justificativa técnica que motivou a contratação do respectivo fornecedor escolhido para formalização da contratação.

Outro ponto ímpar formulado pela nova dispensa é a não observância de limite de valor para realização da mesma com informa o autor Jacoby Fernandes [...] é importante lembrar que essa nova hipótese não tem limite de valor. Atendidos os demais requisitos, a nova dispensa aplica-se a qualquer valor. (2020, p. 57).

Ainda assim, é necessário destacar a medida provisória nº 961 que trouxe atualização para lei nº 13979/2020 é no que diz respeito a ampliação de valores da modalidade prevista não artigo 24, inciso II, da Lei 8.666/93 aumentando o valor de R\$ 17.600,00 para R\$ 50.000,00 quando se trata da aquisição de insumos, já as obras e serviços houve definição do montante de 100 mil reais. Como também, regulamentou a possibilidade de pagamento antecipado trazendo mais segurança ao gestor.

Diante do que foi exposto nota-se a celeridade na construção e elaboração das contratações administrativas visando o melhor retorno social possível, ainda assim, observando os limites legislativos e os princípios norteadores administrativos.

Um assunto que possivelmente traz uma atualização referente à nova era digital como a economicidade processual no que se trata da divulgação da fase interna. Houve a possibilidade

de dispensar a divulgação em jornal ou diário, deixando somente a rede de internet como campo de publicidade das contratações realizadas. É o que expressa o art. 4º, §2º:

Art. 4º [...] §2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no §3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição. (BRASIL, 2020).

Outro benefício devidamente trazido pelo legislador foi o a participação de empresa com inidoneidade ou direito de participar suspenso, como explica o doutor Jacoby Fernandes:

Primeiramente, convém observar que algumas sanções administrativas, notadamente a “Declaração de inidoneidade”, a “Suspensão de licitar” e o “Impedimento de licitar”, previstas, respectivamente, nos incisos III e IV do artigo 87 da Lei nº 8.666/93, e artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, possuem efeito material específico: geram restrições ao direito de participar de licitação ou de ser contratado pelo Poder Público. Embora essas sanções apenas produzam efeitos para o futuro (ex nunc), sem interferir nos contratos já existentes e em andamento, podem prejudicar contratações ou mesmo renovações contratuais. (FERNANDES, 2020, p. 67).

Dessa maneira, foram elencadas todas as atualizações trazidas para o debate para atualização do nosso instrumento normativo datado de 1993.

### 3.2 Atualizações na elaboração do pregão eletrônico

A licitação inicia na fase interna, onde é feita a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, que são documentos administrativos que trazem em seu texto a descrição do objeto a ser comprado ou contratado, em seguida é feita a pesquisa de mercado para se ter uma base de quanto a administração deve gastar, após tal procedimento, elabora-se o instrumento convocatório (edital/convite), é a lei da licitação, a partir de sua publicação no diário oficial, jornais de grande circulação se iniciará a fase externa da licitação, a partir daí todo e qualquer cidadão tem acesso ao processo, cabendo o direito de impugnação, respeitando o prazo imposto.

Ao chegar a fase externa do processo de compra/contratação as etapas passaram por prazos processuais para publicação do edital, apresentação de razões recursais e prazo para envio da documentação habilitatória da empresa entre outros.

Porém a Lei nº 13.979/2020 trouxe a possibilidade dos prazos obrigatórios para elaboração da fase externa foram reduzidos pela metade. Assim o autor Marçal Justen Filho, explicou:

Os prazos previstos na legislação do pregão serão reduzidos à metade. O art. 4º, inc. V, da Lei 10.520 previu prazo mínimo de oito dias úteis entre a publicação do aviso e o recebimento das propostas. Logo, o prazo mínimo do pregão simplificado é de quatro dias úteis. O prazo para apresentação das razões de recurso e para a sua resposta é de três dias (Lei 10.520, art. 4º, inc. XVIII). Esse prazo passa a ser de um dia, tal como determina o § 1º do art. 4º-G. Já o Decreto 10.024 estabeleceu prazo de até três dias úteis anteriores à data de abertura da sessão pública para pedidos de esclarecimentos e para impugnação ao edital (arts. 23 e 24). Esse prazo passa a ser de um dia útil. E a resposta do pregoeiro deverá apresentada também em um dia útil. (FILHO, 2020, p. 41)

Para tornar a visualização mais clara das alterações realizada pelo novo ordenamento o Professor Victor Amorim (2020, p. 94) elaborou a seguinte tabela:

EVENTO PROCEDIMENTAL	PRAZO ORIGINAL	NOVO PRAZO
Divulgação do edital	8 dias úteis (art. 4º, V, Lei nº 10.520/2002)	4 dias úteis
Apresentação de razões recursais	3 dias (art. 4º, XVIII, Lei nº 10.520/2002)	1 dia
Envio de documentação complementar no pregão eletrônico	2 horas (art. 38, §2º, Decreto nº 10.024/2019)	1 hora
Suspensão em caso de desconexão do Pregoeiro	24 horas (art. 35 do Decreto nº 10.024/2019)	12 horas
Suspensão para realização de diligências com vistas ao saneamento de erros ou falhas	24 horas (parágrafo único do art. 47 do Decreto nº 10.024/2019)	12 horas
Resposta do Pregoeiro à impugnação e ao pedido de esclarecimento	Pregão Eletrônico: 2 dias úteis (art. 23, §1º, e art. 24, §1º do Decreto nº 10.024/2019)	Pregão Eletrônico: 1 dia útil

Fonte: Livro Direito Provisório e a Emergência do Coronavírus.

Trazendo assim maior celeridade no processo de compra e respeitando todos os limites para realização da licitação, regra geral para as contratações públicas. E trazendo também, uma melhor reflexão sobre a possibilidade de redução dos prazos, tornando assim os processos mais céleres.

#### **4 MUDANÇAS TRAZIDAS PELO DIREITO EMERGENCIAL E A NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DA LEI 8.666/93.**

Com intuito de abrir debates de formar mais ampla para construção desse trabalho, faço um breve relato histórico sobre os ordenamentos que tinha como objetivo as contratações públicas, como muito bem esquematizada pelo autor André Rosilho (apud Victor Amorim, 2020) que dividiu essa evolução em quatro etapas, 1ª fase) observa-se o Decreto nº 4.536/1922 (Regulamento Geral de Contabilidade da União), que tentou sistematizar a contratação pública na União, refletindo discricionariedade aos gestores; 2ª fase) marcada pelo Decreto-lei nº 200/1967, consagrou um sistema de contratação pública aplicável a todos os entes da Federação brasileira, sem esgotar, em seu conteúdo, as especificidades operacionais dos procedimentos de contratação; 3ª fase) o Decreto-lei nº 2.300/1986 e pela Lei nº 8.666/1993, ambos caracterizados pela forte carga de procedimentalização do processo de compra governamental e pelo estreitamento da discricionariedade do gestor público; 4ª fase) caracterizada pelo surgimento de normas voltadas para a reforma do sistema implantado pela Lei nº 8.666/1993 ou para a criação de alternativas, de cunho geral ou específico, de fugir da submissão, no todo ou em parte, à Lei de Licitações.

Houve a concretização de normas básicas, conceitos gerais, operacionais e sistemáticos no que tange a primeira e a segunda fase ainda com entendimento do autor. Dessa maneira, considera-se que até meados de 1980 o direito administrativo brasileiro voltado para contratações públicas possui viés minimalista, assim o autor André Rosilho (apud Victor Amorim, 2020) explica “teve início uma espécie de fechamento do sistema de contratações públicas e de densificação da regulação jurídica das licitações” nascendo assim a fase maximalista na legislação licitatória.

Diante de tal paradigma o autor citado pelo doutor Victor Amorim pontua motivos que levaram aplicação do modelo maximalista na lei 8.666/93.

[...] o maximalismo prevalece não porque há mais parlamentares que, no plano das ideias, defendem a existência de um modelo legal de licitações públicas do tipo maximalista, mas porque eles tiveram que assumir uma postura pragmática. Tendo em vista que o modelo legal que estava sendo votado pelo Congresso Nacional já era do tipo maximalista, aos congressistas restou a possibilidade de trabalharem com o produto que tinham em mãos, ajustando-o da maneira que achassem mais conveniente. Não havia mais espaço para manifestações relativas à melhor forma de regular as contratações públicas no Brasil. (AMORIM, 2020).

Por fim, o próprio autor faz uma indagação ao público leitor:

[...] a ineficiência, morosidade e insucesso das compras públicas está atrelada a um modelo maximalista de prescrição de condutas do gestor público por meio de atos normativos primários adotado com rigor no Brasil desde a década de 1980, constatamos que aí reside a “disfunção burocrática” e que o problema não é “burocracia” propriamente dita. Logo, há que buscar reparar as disfunções e almejar

a “boa” burocracia no sistema de contratação públicas no Brasil. E qual seria um caminho plausível? (AMORIM, 2020)

Com o fim da citação e o amplo leque aberto diante da pergunta, observa-se a necessidade de atualização do sistema de contratações brasileiro, trazendo um modelo menos burocrático e possibilitando o gestor a aplicação dos seus desafios diários não somente para sua proteção, como também, celeridade na produção de compra prevista em lei de acordo com seus desafios e urgências encontrados.

Assim passo para o novo paradigma enfrentado pelo gestor com a aprovação da PL 1292/95 que apesar de sofrer várias atualizações no decorrer da sua tentativa de aprovação nas casas legislativas ainda se encontra com modelo desatualizado perante a nova era digital vivida com a mudanças sociais.

De forma em dinâmica a doutora Irene Nohara descreveu as principais atualizações trazidas pelo projeto de lei anteriormente citado: 1) inversão de fases 2) orçamento sigiloso 3) compliance 4) portal nacional de contratações públicas 5) agente de contratação 6) atualização dos valores de contratação direta 7) alteração nos percentuais dos valores nos seguros 8) diálogo competitivo. Possivelmente todas as medidas descritas trarão seus benefícios na medida que tenham sua aplicação na rotina dos gestores.

Entretanto, o que desejo esclarecer e o motivo pelo qual destaco o autor Victor Amorim (2020):

[...] a “disfunção burocrática” do atual marco jurídico das contratações públicas no Brasil (tendência seguida pelo PL nº 1.292/1995), há que se pugnar, como premissa básica corretiva, a preferencialidade por leis minimalistas, contendo as diretrizes, a modelagem básica dos procedimentos de contratação, conferindo aos regulamentos (atos normativos secundários) a tarefa de densificação e pormenorização operacional.

A necessidade de aplicação do legislador de uma visão operacional para elaboração dos ordenamentos, criando um conteúdo não somente voltado para legalidade ou tentativa de celeridade da lei elaborada. Tentar entender os impactos trazidos por tal ordenamento na construção burocrática desse processo.

Assim, novamente destaco a finalização do doutor Victor Amorim (2020):

[...] em o engessamento e a utopia totalitária da legislação primária maximalista, tem-se na adequada atividade regulamentadora importante instrumento da “boa burocracia”, desde que orientada por critérios técnicos, por uma abordagem científica (que possibilite a testabilidade empírica e/ou lógico-argumentativa) e devidamente tributária dos limites políticos decorrentes do desenho institucional estabelecido pela Constituição brasileira, observando-se, especialmente, a margem de autonomia



regulamentar dos entes e entidades dotados de autonomia administrativa e de gestão, em todos os âmbitos da Federação.

Diante dos novos paradigmas trazidos pela lei 13.979/2020 e as seguintes medidas provisórias elaboradas com intuito de acelerar e legalizar a aplicação do caso concreto no ordenamento. Havendo a diminuição de prazos, a publicação na rede de internet, a economicidade dos processos que não obedeceram a regra geral. Diante da evolução humana qual necessidade da espera para publicação em jornais ou diários, está diante da era que um click te faz ter acesso a qualquer informação. O gasto do erário para torna com efeito tais atos como publicação de editais, avisos e extratos tornado o processo de contratação dificultoso para seu gestor e cofres públicos.

Talvez o que falta para realização de um ordenamento com uma visão mais humanitária é a visualização das leis aplicadas ao caso prático. É a necessidade da merenda escolar, a falta de medicamento, e até a não realização da coleta de lixo. O objetivo não é trazer um ordenamento que possibilite as brechas de corrupção e desvio de dinheiro por políticos, mas atender a população que mais precisa de seus serviços de forma objetiva. Observar o deficit da fase interna do processo seja ela na má elaboração do termo de referência ou na mão de obra por meio de cargos comissionados que são trocados de forma descartáveis pelos seus gestores ou até mesmo a falta de gestão de um secretário que deixa medicamentos vencerem.

Depois de todos os empecilhos trazidos pelo ordenamento ainda traz a dificuldade de gestão seja ela administrativa, operacional ou de pessoal. O problema vivido pela administração pública vai muito além da visão do legislador, do procurador quando emite um parecer para o processo, da intenção política e da necessidade do gestor demonstra a falta de união entres essas esferas em pro de um objetivo maior que é atender a população.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como futura graduanda em direito e como inicialmente relatado, assessora administrativa no setor de logística da secretária de estado da saúde, o intuito desse trabalho foi demonstrar os dois momentos vividos pelo gestor público sendo norteados por leis de caráter claramente opostos, porém com intuítos iguais.

Houve também, a tentativa de abordar os princípios que são impactantes para os processos administrativos seja ele voltada a contratação, aquisição pública ou na atuação dos gestores observando os limites extrínsecos ou intrínsecos do ordenamento jurídico. Devendo

assim, respeitar todo ordenamento criado na busca de tornar as contratações públicas igualitárias, eficientes e econômicas para administração pública com objetivo de atender aqueles que mais necessitam dessa relação de consumo federal, estadual ou municipal, a população.

Destacar principalmente a apresentação dos novos ordenamentos jurídicos que trouxeram maior atualização para lei de licitações, encarando as dificuldades vividos pelo período de pandemia de forma solícita, eficiente e com efeitos positivos para aplicação destes.

A necessidade de desburocratização dos procedimentos administrativos traz consigo o peso da desassistência a população devido à dificuldade encontrada pelo gestor em observar seu caso concreto e aplicá-lo nos limites da lei. O olhar mais operacional ao legislador possibilitaria a construção de um ordenamento facilmente aplicado na elaboração do processo.

Assim, enfatizo a necessidade de criação de leis com visão minimalista, cabendo ao legislador unir-se ao operacional e pontuar todas as necessidades e deveres que envolvem o intuito do dever cumprido e o direito preservado.

## REFERÊNCIAS

DIREITOADM. **8 PRINCIPAIS MUDANÇAS COM A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/8-principais-mudancas-com-a-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 20 nov. 2020.

FERNANDES, J. U. J. **Direito Provisório e a Emergência do Coronavírus: Um mundo diferente após a COVID-19**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FILHO, Marçal Justen. **Covid-19 e o direito brasileiro**. 1. ed. Curitiba: Juten, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 1-444.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: MÉTODO, 2018.

PIETRO, M. S. Z. D. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PLANALTO. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 nov. 2020.

RONNY CHARLES. **O PL Nº 1.292/1995: ATÉ QUANDO FICAREMOS PRESOS AO “PECADO ORIGINAL” DO MAXIMALISMO LEGAL?**. Disponível em: [https://ronnycharles.com.br/o-pl-no-1-292-1995-ate-quando-ficaremos-presos-ao-pecado-original-do-maximalismo-legal/#\\_ftnref2](https://ronnycharles.com.br/o-pl-no-1-292-1995-ate-quando-ficaremos-presos-ao-pecado-original-do-maximalismo-legal/#_ftnref2). Acesso em: 16 nov. 2020.

TORRES, R. C. L. D. **Leis de Licitações Públicas comentadas**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 1-1184.