



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO À MPV Nº 961, DE 2020

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 961, DE 2020

Autoriza 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 reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado JOÃO CAMPOS

I - RELATÓRIO

A Medida Provisória nº 961, de 6 de maio de 2020, em seu art. 1º, autoriza a administração pública de todos os entes federativos, de todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos:

1. a proceder à dispensa de licitação de que tratam os incisos I e II do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:
 - a) para obras e serviços de engenharia no valor de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou, ainda, para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local



CÂMARA DOS DEPUTADOS

que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; e

- b) para outros serviços e compras no valor de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e para alienações, 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.
2. a realizar o pagamento antecipado nas licitações e nos contratos pela Administração, desde que:
- a) represente condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço; ou
 - b) propicie significativa economia de recursos.
3. a aplicar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para licitações e contratações de quaisquer obras, serviços, compras, alienações e locações.

Na hipótese de pagamento antecipado, a Administração deverá:

- a) prever a antecipação de pagamento em edital ou instrumento formal de adjudicação direta; e
- b) exigir a devolução integral do valor antecipado na hipótese de inexecução do objeto.

Além dessas exigências obrigatórias para a realização de pagamento antecipado, a Administração poderá prever cautelas aptas a reduzir o risco de inadimplemento contratual, tais como:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

- a) a comprovação da execução de parte ou de etapa inicial do objeto pelo contratado, para a antecipação do valor remanescente;
- b) a prestação de garantia nas modalidades de que trata o art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, de até trinta por cento do valor do objeto;
- c) a emissão de título de crédito pelo contratado;
- d) o acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da Administração; e
- e) a exigência de certificação do produto ou do fornecedor.

A MP veda o pagamento antecipado pela Administração na hipótese de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Por sua vez, o art. 2º estabelece que disposto nesta Medida Provisória aplica-se aos atos realizados durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Aplica-se, também, aos contratos firmados nesse período, independentemente do seu prazo ou do prazo de suas prorrogações.

Por fim, o art. 3º se limita a estabelecer a cláusula de vigência da Medida Provisória, que teve início com sua publicação oficial.

De acordo com a Exposição de Motivos EM nº 00144/2020 ME, que acompanha a MP, a proposta visa estabelecer medidas voltadas para garantir a aquisição de bens, serviços e insumos durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, ou seja, até 31 de dezembro, visando atender a situações regulares, em que o gestor público necessita se valer de regras diferenciadas para



CÂMARA DOS DEPUTADOS

garantir a disponibilidade de bens ou serviços indispensáveis ao atendimento do interesse público.

No prazo fixado pelo Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 31 de março de 2020, foram apresentadas 177 (cento e setenta e sete) emendas à Medida Provisória nº 961, de 2020.

O prazo de apreciação da Medida Provisória pelo Congresso Nacional expira no dia 3 de setembro de 2020, por força de prorrogação do prazo inicialmente previsto para votação da matéria, que venceria no dia 5 de julho de 2020.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1 – DA ADMISSIBILIDADE

II.1.1 – DO ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

Os fundamentos de relevância e urgência constitucionalmente exigidos para a adoção de inovações legislativas na forma de Medida Provisória foram declinados na Exposição de Motivos EM nº 00144/2020 ME, de 15 de abril de 2020, nos seguintes termos:

“2. A proposta visa estabelecer medidas voltadas para garantir a aquisição de bens, serviços e insumos durante o estado de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, ou seja, até 31 de dezembro, visando atender a situações regulares, em que o gestor público necessita se valer de regras diferenciadas para garantir a disponibilidade de bens ou serviços indispensáveis ao atendimento do interesse público, o que demonstra sua relevância. Inclusive será exitoso para o enfrentamento da atual situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID 19), de que trata a Lei nº 13.979 de 2020, conforme será demonstrado.

3. Um dos grandes impactos positivos da medida, e de urgência premente, é evitar a paralisação das obras públicas no País, tendo em vista a quarentena vivenciada para o enfrentamento da pandemia, em que parte dos servidores e colaboradores está em trabalho remoto e, portanto, não pode realizar as licitações presenciais, o que pode comprometer a efetiva entrega de políticas públicas à população - que, nesse momento, necessita da celeridade estatal para, por exemplo, construções emergenciais de centros hospitalares.

4. Medida relevante urgente, que merece nota, é a possibilidade do pagamento antecipado, já previsto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, todavia de forma muito mitigada e sem instrumentos adequados. Desta feita, considerando o cenário de calamidade pública, em que o mercado exige pagamento antecipado para a efetiva entrega do bem, houve a necessidade de se garantir regras que traduzam segurança jurídica ao gestor e à empresa contratada.

.....

8. Por fim, reforça-se a urgência e a relevância da proposição, já que visa apoiar as medidas durante o estado de calamidade



CÂMARA DOS DEPUTADOS

pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, por meio da simplificação administrativa dos procedimentos relativos às contratações públicas, garantindo uma resposta mais rápida para a mobilização dos órgãos e entidades, especialmente em relação às atividades essenciais.

.....”

Nesse contexto, entendemos que está adequadamente demonstrado e caracterizado o atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência exigidos para a edição da Medida Provisória nº 961, de 2020.

II.1.2 – DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

A Medida Provisória em análise atende aos requisitos de constitucionalidade previstos no art. 62 da Constituição Federal.

No que se refere à constitucionalidade formal, constatamos que a matéria em apreço é passível de regulamentação por medida provisória, pois não incide em nenhuma das restrições contidas no art. 62, §§ 1º e 10, e no art. 246 da Constituição Federal.

Quanto à constitucionalidade material, verificamos que a Medida Provisória em análise não afronta dispositivos de natureza material da Carta Magna. Não há, portanto, qualquer óbice constitucional à sua admissão.

Observamos, ainda, a juridicidade da matéria tratada na Medida Provisória, pois se harmoniza com o ordenamento jurídico e não viola qualquer princípio geral do Direito.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

No que tange à técnica legislativa, consideramos que foram atendidos os requisitos previstos na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A mesma situação se verifica quanto à maioria das emendas apresentadas à Medida Provisória, nas quais não há vícios relacionados a inconstitucionalidade, injuridicidade ou técnica legislativa, à exceção das emendas mencionadas a seguir:

As **Emendas nºs 1 e 50** preveem a aplicação de pena em dobro das penalidades previstas nas Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 8.666, de 21 de junho de 1993, a quem praticar atos de improbidade ou crimes contra a administração pública relacionados à compra e contratação pública firmadas durante o período de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2019. A **Emenda nº 11** prevê a sanção de inidoneidade prevista no art. 87, IV, da Lei nº 8.666/1993. A **Emenda nº 18** estabelece aumento em dobro das penas previstas nos arts. 89, 90, 91 e 96 da Lei nº 8.666/1993 se o crime for cometido durante estado de calamidade pública reconhecida pela União. As **Emendas nºs 76 e 78** estabelecem a aplicação de penalidade em dobro aos crimes previstos nos arts. 89 a 99 da Lei nº 8.666/1993 quando cometidos durante estado de calamidade pública decretada pelo poder público.

A **Emenda nº 97** autoriza a utilização de cartão de pagamento de gastos públicos por órgãos e entidades da administração pública para pagamento de despesas realizadas com a aquisição de bens e contratação de serviços.

A **Emenda nº 121** pretende alterar a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro, para



CÂMARA DOS DEPUTADOS

autorizar a administração pública a realizar a liquidação provisória da despesa pública.

A **Emenda nº 127** determina que o Ministério da Saúde divulgue lista de produtos, inclusive medicamentos e testes essenciais no combate à Covid-19.

A **Emenda nº 129** pretende alterar a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.

Em relação às emendas citadas, cumpre-nos ressaltar que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.127, o Supremo Tribunal Federal decidiu que “viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, *caput*, parágrafo único, 2º, *caput*, 5º, *caput*, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória”.

Com relação às **Emendas nºs 1, 18, 50, 76, 78, 121 e 129** destacamos que, além de configurarem matérias estranhas, tais emendas contêm propostas flagrantemente inconstitucionais, pois tratam de normas de direito penal, vedadas pelo art. 62, § 1º, “b” (Emendas nº 1, 18, 50, 76 e 78); reservada à lei complementar, por tratar de normas de direito financeiro (Emenda nº 121), conforme art. 62, III; e a Emenda nº 129 trata de tema de direito eleitoral, vedada pelo disposto no art. 62, § 1º, “a”, da Constituição.

O voto, portanto, é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 961, de 2020, e pela inconstitucionalidade das emendas de nºs 1, 18, 50, 76, 78, 121 e 129.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

II.1.3 – DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Quanto à admissibilidade financeira e orçamentária da matéria, não se vislumbrou desrespeito às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

Tanto as emendas apresentadas à Medida Provisória quanto o teor do texto originalmente editado pelo Poder Executivo não causam repercussão sobre despesas públicas. Reputam-se, em decorrência, adequados, sob o ponto de vista financeiro e orçamentário, o texto original da Medida Provisória e as emendas a ele apresentadas.

II.2 – DO MÉRITO

Quanto ao mérito, consideramos conveniente e oportuna a matéria, pois em razão do estado de calamidade pública declarado pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, a Administração Pública necessita de flexibilidade para poder realizar, de forma célere, contratações e aquisições de bens indispensáveis nesse momento crítico.

É por esse motivo que a presente Medida Provisória autoriza pagamentos antecipados em licitações e contratos administrativos, aumenta os limites de valores de dispensa de licitação para obras e serviços de engenharia, de R\$ 15.000,00 para R\$ 100.000,00, bem como para outros serviços e compras de R\$ 8.000,00 para R\$ 50.000,00, além de ampliar o uso do regime diferenciado de contratações públicas – RDC durante o estado de calamidade pública decorrente da Covid-19.

No caso de pagamento antecipado, a Administração Pública deverá prever a antecipação por meio de edital ou instrumento formal de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

adjudicação direta e exigir a devolução integral do valor antecipado na hipótese de inexecução do objeto.

Também são previstas diversas cautelas que a Administração Pública poderá adotar com o objetivo de reduzir o risco de inadimplemento contratual. A norma em questão não obriga ou exige a utilização das cautelas descritas, dando margem de discricionariedade ao gestor público.

Entendemos que a norma deveria obrigar a adoção das cautelas e garantias necessárias aos pagamentos antecipados, consoante o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União a respeito da matéria (Acórdãos nºs 13410/2010 – Plenário e 4143/2016 – Primeira Câmara).

Nesse sentido, acatamos integralmente as **Emendas nºs 5, 66, 110, 117 e 126**, e parcialmente, **Emendas nºs 25, 118, 124 e 139**, que alteram a redação do § 2º do art. 1º da MP, para substituir a expressão “poderá” por “deverá”, para que a Administração Pública seja obrigada a exigir medidas de garantia ante o risco de inadimplemento. Também acolhemos parcialmente a **Emenda nº 120**, no que se refere à substituição da conjunção “e” por “ou”, ao final do inciso IV do § 2º do art. 1º da MPV, com o intuito de que a Administração Pública possa exigir a implementação das cautelas que entender pertinentes aptas a reduzirem o risco de inadimplemento contratual, sem, porém, onerar o fornecedor contratado com a exigência simultânea de todas as cautelas.

Acatamos na íntegra a **Emenda nºs 3**, que determina que a Administração exija a devolução integral do valor antecipado na hipótese de inexecução do objeto, atualizado monetariamente pela variação acumulada do IPCA desde a data do pagamento da antecipação até a data da devolução. Com relação às **Emendas nºs 107 e 125**, acatamos parcialmente no que concerne à correção monetária dos valores a serem devolvidos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

As **Emendas nºs 48, 52, e 152** pretendem suprimir, na alínea “b” do inciso I do art. 1º, as expressão “e para alienações” e substituir o termo “compra ou alienação” apenas por “ou alienação”. As hipóteses de dispensa de licitação para alienações de bens públicos encontram-se disciplinados no art. 17 da Lei no 8.666, de 1993, e se fundamentam em peculiaridades do adquirente ou do próprio bem alienado, a justificarem a realização do negócio sem prévia licitação, atendido o interesse público. Acatamos assim as referidas emendas.

As **Emendas nºs 23, 54, 77, 108, 119 e 140** tratam do atendimento à transparência das contratações e aquisições realizadas com base nessa norma. Acatamos parcialmente as **Emendas nºs 54, 77, 108, 119 e 140**, no que se refere à transparência, na forma do disposto na **Emenda nº 23**, que acolhemos de forma integral, pois ante a flexibilização proposta pela presente MPV, faz-se necessária a transparência do atos praticados pela Administração Pública.

Acolhemos a **Emenda nº 62**, que pretende estender as medidas disposta na presente MPV às organizações parceiras do Estado, que devem prestar contas dos recursos públicos que administram e estão enfrentando as mesmas dificuldades dos órgãos e entidades públicos para adquirir bens, serviços e insumos durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Estado. Por essa razão, a emenda propõe a aplicação das medidas previstas nesta MP às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que devem prestar contas ao Poder Público dos recursos que administram, bem como às organizações sociais, às organizações da sociedade civil de interesse público, aos pontos de cultura e às organizações da sociedade civil. Acatamos parcialmente a **Emendas nºs 102, nos** termos da **Emenda nº 62**.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consideram-se rejeitadas as demais emendas apresentadas, por serem inoportunas ou desvirtuarem o objetivo precípuo da Medida Provisória nº 961, de 2020, além de não agregar melhorias ao texto apresentado.

II.3 – CONCLUSÃO DO VOTO

Ante o exposto, pela Comissão Mista, VOTAMOS:

a) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 961, de 2020;

b) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 961, de 2020, e das emendas apresentadas perante a Comissão Mista, com a ressalva das Emendas nºs 1, 18, 50, 76, 78, 121 e 129, as quais consideramos serem inconstitucionais;

c) pela adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 961, de 2020, e das emendas apresentadas perante a Comissão Mista;

d) quanto ao mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 961, de 2020, e das Emendas nºs 3, 5, 23, 25, 48, 52, 54, 62, 66, 77, 102, 107, 108, 110, 117, 118, 119, 120, 124, 125, 126, 139, 140 e 152, acolhidas parcialmente ou integralmente, **na forma do Projeto de Lei de Conversão** em anexo, e pela rejeição das demais emendas.

Sala das Sessões, em de de 2020.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

JOÃO CAMPOS
Vice-líder do Republicanos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2020

(Medida Provisória nº 961, de 2020)

Autoriza 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 reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam autorizados à administração pública de todos os entes federativos, de todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos:

I – a dispensa de licitação de que tratam os incisos I e II do **caput** do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, até o limite de:

- a) R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para obras e serviços de engenharia, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou, ainda, para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; e
- b) R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), para outros serviços e compras, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço ou compra de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

II – o pagamento antecipado nas licitações e nos contratos pela Administração, desde que:

- a) represente condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço; ou
- b) propicie significativa economia de recursos; e

III – a aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para licitações e contratações de quaisquer obras, serviços, compras, alienações e locações.

§ 1º Na hipótese de que trata o inciso II do **caput**, a Administração deverá:

I – prever a antecipação de pagamento em edital ou em instrumento formal de adjudicação direta; e

II – exigir a devolução integral do valor antecipado na hipótese de inexecução do objeto, atualizado monetariamente pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, ou índice que venha a substituí-lo, desde a data do pagamento da antecipação até a data da devolução;

§ 2º Sem prejuízo do disposto no § 1º, a Administração deverá prever cautelas aptas a reduzir o risco de inadimplemento contratual, tais como:

I – a comprovação da execução de parte ou de etapa inicial do objeto pelo contratado, para a antecipação do valor remanescente;

II – a prestação de garantia nas modalidades de que trata o art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, de até 30% (trinta por cento) do valor do objeto;

III – a emissão de título de crédito pelo contratado;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

IV – o acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da Administração; ou

V – a exigência de certificação do produto ou do fornecedor.

§ 3º É vedado o pagamento antecipado pela Administração na hipótese de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Art. 2º O disposto nesta Lei aplica-se aos atos realizados durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Parágrafo único. O disposto nesta Lei aplica-se aos contratos firmados no período de que trata o **caput** independentemente do seu prazo ou do prazo de suas prorrogações.

Art. 3º Aplica-se o disposto nesta Lei, no que couber, às escolas de que trata o art. 77 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e às entidades qualificadas como organizações sociais, na forma da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, como organizações da sociedade civil de interesse público, na forma da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, como pontos ou pontões de cultura, na forma da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014, ou como organizações da sociedade civil, na forma da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, relativamente aos recursos públicos por elas administrados em decorrência dos respectivos contratos de gestão, termos de parceria, termos de compromisso cultural, termos de colaboração, termos de fomento ou contrato equivalente.

Art. 4º Todos os atos decorrentes desta Lei serão disponibilizados em site oficial da internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2020.

JOÃO CAMPOS
Vice-líder do Republicanos