

PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO AO PROJETO DE LEI Nº 1.295, DE 2021

PROJETO DE LEI Nº 1.295, DE 2021

(Apensado PL Nº 1.433, DE 2021)

Autoriza a administração pública direta e indireta de todos os entes da Federação, na constância da emergência em saúde pública de importância nacional decorrente do coronavírus responsável pela covid-19 (SARS-CoV-2);, a celebrar contratos ou outros instrumentos congêneres, com dispensa de licitação, para a aquisição de insumos e medicamentos de eficácia comprovada, além de bens e serviços utilizados no tratamento de saúde em regime hospitalar de pacientes infectados pelo novo coronavírus.

Autor: Rodrigo de Castro - PSDB/MG

Relator: Deputado Célio Silveira

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.295, de 2021, de autoria do Deputado Federal Rodrigo de Castro, autoriza a administração pública direta e indireta de todos os entes da Federação, na constância da emergência em saúde pública de importância nacional decorrente do coronavírus responsável pela covid-19 (SARS-CoV-2), a celebrar contratos ou outros instrumentos congêneres, com dispensa de licitação, para a aquisição de insumos e medicamentos de eficácia



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Célio Silveira
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212684666500>



comprovada, além de bens e serviços utilizados no tratamento de saúde em regime hospitalar de pacientes infectados pelo novo coronavírus.

A matéria foi despachada às Comissões de Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD).

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Considero meritório e oportuno o projeto ora examinado, tendo em vista que autorizar a dispensa de licitação para a aquisição de insumos e medicamentos de eficácia comprovada, além de bens e serviços utilizados no tratamento de saúde em regime hospitalar de pacientes infectados pelo novo coronavírus, é medida necessária, relevante e urgente, diante do grave quadro atualmente vivenciado, que, tristemente, já impôs muitos lutos e lágrimas, diante das quase 400 mil mortes decorrentes da covid-19.

Nesse sentido, o PL 1.295, de 2021, em homenagem ao princípio constitucional da legalidade, estabelece um regime jurídico especial e temporário de contratação, o qual, em respeito à segurança jurídica, prevê que:

i) que não será afastada a necessidade de processo administrativo que contenha os elementos técnicos referentes à escolha da opção de contratação e à justificativa do preço ajustado; *ii)* serão conferidas ampla transparência e publicidade, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da data da realização do ato, em sítio oficial na internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3.º do art. 8.º da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação); *iii)* quando se tratar de compra ou de contratação por mais de



um órgão ou entidade, poderá ser utilizado o sistema de registro de preços previsto no inciso II do caput do art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos), ou dispositivo legal que venha a alterá-lo. Hipótese em que o ente federativo poderá aplicar o regulamento federal relativo ao sistema de registro de preços, caso não tenha editado regulamento próprio; **iv)** presumem-se comprovadas a ocorrência de situação de emergência em saúde pública, bem como a necessidade de pronto atendimento à situação de emergência de importância nacional decorrente do coronavírus responsável pela covid-19 (SARS-CoV-2); **v)** não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns; **vi)** será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado; **vii)** nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição ou a contratação de que trata o PL, os prazos serão reduzidos pela metade; **viii)** a administração pública direta e indireta poderá estabelecer cláusula com previsão de que os contratados ficam obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais iniciais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado limitados a até 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato; **ix)** órgãos e as entidades da administração pública federal ficam autorizados a aderir à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal em procedimentos realizados nos termos desta Lei, até o limite, por órgão ou entidade, de 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens constantes do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes; **x)** os órgãos de controle interno e externo priorizarão a análise e a manifestação quanto à legalidade,



à legitimidade e à economicidade das despesas decorrentes das aquisições ou das contratações realizadas com fundamento neste PL.

Da mesma forma, julgamos meritórias as disposições do PL nº 1.433, de 2021, de autoria da Deputada Leandre, apensado ao PL principal, cujo objeto assemelha-se, quase que integralmente, ao PL nº 1.295, de 2021.

Quanto ao apensado, destaca-se pertinente a menção expressa para a contratação de serviços de engenharia, para evitar contradições na aplicação da norma. Ademais, o PL 1.433, de 2021, considerando o disciplinamento da contratação já previsto no projeto de lei, não subordina a aplicação da lei à edição de decreto regulamentar, embora não impeça que o Chefe do Executivo o faça, diante das atribuições constitucionais que lhe cabem.

Entendemos bastante relevante esse dispositivo, na medida em que, diante da urgência requerida no enfrentamento da doença causada pelo novo coronavírus, os entes federativos poderão aplicar imediatamente os termos da lei.

No entanto, entendemos que as disposições do PL 1.433 que disciplinam a contratação temporária de pessoal para o combate à Covid-19 já se encontram vigentes no ordenamento jurídico, motivo pelo qual as reputamos inoportunas.

Relativamente à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do projeto principal, bem como do apensado, entendemos não haver repercussão sobre a receita ou a despesa da União, não contendo havendo implicação orçamentária ou financeira.

Quanto à constitucionalidade do projeto, não se vislumbra afronta a dispositivos de natureza material da Carta Magna.

Observamos, ainda, a juridicidade da matéria tratada no PL nº 1.295, de 2021, pois se harmoniza com o ordenamento jurídico e não viola qualquer princípio geral do Direito.



Em relação à técnica legislativa, também não verificamos vícios na proposição principal. O texto está de acordo com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A mesma situação se verifica quanto ao PL nº 1.433, de 2021, no qual não há vícios relacionados a inconstitucionalidade, injuridicidade ou técnica legislativa.

A pedido da Secretaria de Governo da Presidência da República foi incluído art. 9.º ao texto do Substitutivo, que disciplina o pagamento antecipado.

Tal instituto não é medida nova na Administração, uma vez que já se encontra prevista no art. 38 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que "*dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências*"), assim como na Orientação Normativa nº 37, de 13 de dezembro de 2011, da Advocacia Geral da União (AGU), conforme se transcreve abaixo:

Decreto nº 93.872, de 1986

"Art. 38. Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, **admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias**, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta."

Orientação Normativa AGU nº 37, de 13 2011

"A ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO SOMENTE DEVE SER ADMITIDA EM SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS, DEVIDAMENTE JUSTIFICADA PELA ADMINISTRAÇÃO, DEMONSTRANDO-SE A EXISTÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO, OBSERVADOS OS SEGUINTE CRITÉRIOS: 1) REPRESENTAR CONDIÇÃO SEM A QUAL NÃO SEJA POSSÍVEL OBTER O BEM OU ASSEGURAR A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO, OU PROPICIAR SENSÍVEL ECONOMIA DE RECURSOS; 2) EXISTÊNCIA DE PREVISÃO NO EDITAL DE LICITAÇÃO OU NOS INSTRUMENTOS FORMAIS DE CONTRATAÇÃO DIRETA; E 3) ADOÇÃO DE INDISPENSÁVEIS



GARANTIAS, COMO AS DO ART. 56 DA LEI Nº 8.666/93, OU CAUTELAS, COMO POR EXEMPLO A PREVISÃO DE DEVOLUÇÃO DO VALOR ANTECIPADO CASO NÃO EXECUTADO O OBJETO, A COMPROVAÇÃO DE EXECUÇÃO DE PARTE OU ETAPA DO OBJETO E A EMISSÃO DE TÍTULO DE CRÉDITO PELO CONTRATADO, ENTRE OUTRAS."

Para além disso, o próprio Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 2856/2019-TCU-Primeira Câmara, reconhece essa possibilidade, mas de forma excepcional e **desde que preenchidos os seguintes requisitos:**

- (i) **previsão no ato convocatório;**
- (ii) existência, no processo licitatório, de **estudo fundamentado comprovando a real necessidade e economicidade da medida;** e
- (iii) **estabelecimento de garantias** específicas e suficientes **que resguardecem a Administração dos riscos inerentes à operação.**

Ato contínuo, destaca-se, ainda, que a medida tem paralelismo com o já disposto na alínea 'd' do inciso XIV do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, o qual prevê a possibilidade de "*compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos*", em casos excepcionais. Todavia, este trata de adiantamento com desconto prevista em cláusula contratual. O que não é o caso em tela. Na proposição, contrata-se o crédito para demanda futura, o que não impede, ainda, a combinação de ambos. Em face disso, consignaram-se duas condições: (i) represente condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço; ou (ii) propicie significativa economia de recursos.

Assim, considerando o exaurimento da Lei nº 14.065, de 2020, bem como o atual momento em que se verifica a escassez de muitos insumos essenciais e a dificuldade que o mercado fornecedor vêm enfrentando com o fechamento do comércio para contenção do surto de coronavírus e a consequente queda na demanda, a proposição possibilita que o gestor público, mediante justificativa fundamentada para tal opção (incisos I e II do art. 9.º do Substitutivo), realize o **pagamento adiantado**, o que pode resultar em



benefício tanto para Administração, **que garantirá preços mais econômicos e assegurará a disponibilidade futura de um bem ou serviço específico, quanto para o mercado fornecedor, que terá capital para iniciar a produção/prestação.**

O § 1º do art. 9.º do Substitutivo dispõe, como forma de **garantir** esse instituto, a norma estabelece que haja **(i) previsão em edital** ou em instrumento formal de adjudicação direta; e **(ii) 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.

O § 2º do art. 9.º do Substitutivo prediz, a seu turno, que a Administração **deverá prever medidas de cautela 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 1993](#), de até 30 % (trinta por cento) do valor do objeto; (iii) a emissão de título de crédito pelo contratado; (iv) o acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da administração; e (v) a exigência de certificação do produto ou do fornecedor.

Por derradeiro, o § 3º do art. 9.º do Substitutivo **exclui a possibilidade de pagamento antecipado no caso das contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra**. Isso porque, **se entende que este tipo de serviço**, que possui um modelo de execução baseado predominantemente em alocação de pessoas (dentro ou fora das dependências da Administração), e, portanto, envolve fiscalização quanto à distribuição, controle e supervisão das atividades, além da fiscalização quanto aos encargos trabalhistas e previdenciários de cada um dessas pessoas, **é incompatível com o pagamento antecipado, inclusive pelos implicadores de controle de conta vinculada, pagamento pelo fato gerador, dentre outras regras periféricas de controle desse tipo de serviço.** Nesses casos, a complexidade da operação e os custos



administrativos superariam os benefícios/vantagens advindos da economia com a contratação de crédito e prestação de serviço em demanda de entrega futura.

II.1 - Conclusão do voto

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Seguridade Social e Família, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.295, de 2021, e do projeto de lei apensado, na forma do substitutivo anexo.

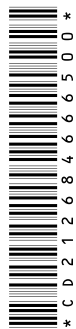
Na Comissão de Finanças e Tributação, somos pela não repercussão sobre a receita ou a despesa da União, não havendo implicação orçamentária ou financeira do Projeto de Lei nº 1.295, de 2021, e do projeto de lei apensado, na forma do substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.295, de 2021, e do projeto de lei apensado, na forma do substitutivo da CSSF.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.295, de 2021, e do projeto de lei apensado, na forma do substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família.

Ante o exposto, votamos pela aprovação do projeto principal e da proposição a ele apensada, nos termos do Substitutivo anexo.

Sala das Sessões, em 28 de abril de 2021.

Deputado Célio Silveira
Relator



b

**SUBSTITUTIVO AO PL Nº 1.295, de 2021
(e ao Apensado: PL Nº 1.433, DE 2021)**

Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à dispensa de licitação para a aquisição de insumos e medicamentos de eficácia comprovada, além de bens e serviços, inclusive de engenharia, utilizados no tratamento de saúde em regime hospitalar de pacientes infectados pelo novo coronavírus responsável pela covid-19, (SARS-CoV-2).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à dispensa de licitação para a aquisição de insumos e medicamentos de eficácia comprovada, além de bens e serviços, inclusive de engenharia, utilizados no tratamento de saúde em regime hospitalar de pacientes infectados pelo novo coronavírus responsável pela covid-19 (SARS-CoV-2), no âmbito da administração pública federal, estadual, distrital e municipal.

Art. 2º Fica a administração pública direta e indireta de todos os entes da federação autorizada a celebrar contratos ou outros instrumentos congêneres, com dispensa de licitação, enquanto perdurar a emergência em saúde pública de importância nacional decorrente do coronavírus responsável pela covid-19 (SARS-CoV-2), para a aquisição de insumos e medicamentos de eficácia comprovada, além de bens e serviços, inclusive de engenharia, utilizados no tratamento de saúde em regime hospitalar de pacientes infectados pelo novo coronavírus.

§ 1º A dispensa de licitação de que trata o caput deste artigo não afasta a necessidade de processo administrativo que contenha os elementos técnicos referentes à escolha da opção de contratação e à justificativa do preço ajustado.



§ 2º Serão conferidas ampla transparência e publicidade a todas as aquisições ou contratações realizadas nos termos desta Lei, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da data da realização do ato, em sítio oficial na internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3.º do art. 8.º da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), no qual serão divulgados:

I - o nome do contratado e o número de sua inscrição na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia ou identificador congênere no caso de empresa estrangeira que não funcione no País;

II - o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou de contratação;

III - o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato;

IV - a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação do serviço;

V - o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista;

VI - as informações sobre eventuais aditivos contratuais;

VII - a quantidade entregue ou prestada em cada ente federativo durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços; e

VIII - as atas de registros de preços das quais a contratação se origine, se houver.

§ 3º Na hipótese de dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo, quando se tratar de compra ou de contratação por mais de um órgão ou entidade, poderá ser utilizado o sistema de registro de preços previsto no inciso II do caput do art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos), ou dispositivo legal que venha a alterá-lo.



§ 4º Nas situações abrangidas pelo § 3º deste artigo, o ente federativo poderá aplicar o regulamento federal relativo ao sistema de registro de preços, caso não tenha editado regulamento próprio.

§ 5º O órgão ou a entidade gerenciadora da compra estabelecerá prazo de 2 (dois) a 8 (oito) dias úteis, contado da data de divulgação da intenção de registro de preço, para que outros órgãos e entidades manifestem interesse em participar do sistema de registro de preços realizado nos termos dos §§ 3º e 4º deste artigo.

§ 6º Nas contratações realizadas a partir de 30 (trinta) dias da assinatura da ata de registro de preços, a estimativa de preços será atualizada para verificar se os preços registrados permanecem compatíveis com os praticados no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública direta e indireta, promovendo-se, se for o caso, o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 3º Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se comprovadas:

I - a ocorrência de situação de emergência em saúde pública de importância nacional decorrente do coronavírus responsável pela covid-19 (SARS-CoV-2);

II - a necessidade de pronto atendimento à situação de emergência em saúde pública de importância nacional decorrente do coronavírus responsável pela covid-19 (SARS-CoV-2).

Art. 4º Nas aquisições e nas contratações de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns.

Art. 5º Nas aquisições ou nas contratações de que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no caput deste artigo conterão:



I - declaração do objeto;

II - fundamentação simplificada da contratação;

III - descrição resumida da solução apresentada;

IV - requisitos da contratação;

V - critérios de medição e de pagamento;

VI - estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:

a) Portal de Compras do Governo Federal;

b) pesquisa publicada em mídia especializada;

c) sítios na internet especializados ou de domínio amplo;

d) contratações similares de outros entes públicos; ou

e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e

VII - adequação orçamentária.

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, poderá ser dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo.

§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de preços de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo não impedem a contratação pelo poder público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que observadas as seguintes condições:

I - negociação prévia com os demais fornecedores, de acordo com a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas; e

II - fundamentação, nos autos do processo administrativo da contratação correspondente, da variação de preços praticados no mercado por motivo superveniente.

Art. 6º Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico



ou presencial, cujo objeto seja a aquisição ou a contratação de que trata esta Lei, os prazos serão reduzidos pela metade.

§ 1º Quando o prazo original de que trata o caput deste artigo for número ímpar, este será arredondado para o número inteiro antecedente.

§ 2º Os recursos interpostos contra os procedimentos licitatórios de que trata esta Lei não terão efeito suspensivo, somente terão o efeito devolutivo.

§ 3º Nos procedimentos licitatórios de que trata o caput deste artigo, fica dispensada a realização da audiência pública a que se refere o art. 39 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos) ou dispositivo legal que venha a alterá-lo.

§ 4º As licitações de que trata o caput deste artigo, realizadas por meio de sistema de registro de preços, serão consideradas compras nacionais e observarão o disposto em ato editado pelo Poder Executivo federal, observado o prazo estabelecido no § 5º do art. 2º desta Lei.

Art. 7º Para os contratos celebrados nos termos desta Lei, a administração pública direta e indireta poderá estabelecer cláusula com previsão de que os contratados ficam obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais iniciais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado limitados a até 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

Art. 8º Os órgãos e as entidades da administração pública federal ficam autorizados a aderir à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal em procedimentos realizados nos termos desta Lei, até o limite, por órgão ou entidade, de 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens constantes do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

Parágrafo único. As contratações decorrentes de adesão à ata de registro de preços de que trata o caput deste artigo não poderão exceder,



na totalidade, o dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem à ata.

Art. 9.º A administração pública poderá prever em contrato ou em instrumento congênere cláusula que estabeleça o pagamento antecipado, desde que:

I - represente condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço; ou

II - propicie significativa economia de recursos.

§ 1.º A administração pública, na hipótese de que trata o caput, 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.

§ 2.º A administração pública deverá, sem prejuízo do disposto no § 1º, prever medidas de cautela 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 1993, de até trinta por cento do valor do objeto;



III – a emissão de título de crédito pelo contratado;

IV – o acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da administração pública; e

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

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

Art. 10. Os órgãos de controle interno e externo priorizarão a análise e a manifestação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas decorrentes das aquisições ou das contratações realizadas com fundamento nesta Lei.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em ... de abril de 2021

Deputado Célio Silveira
Relator

