



Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 46/2020

Assunto: subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 961, de 6 de maio de 2020, a qual *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.*

I – INTRODUÇÃO

Em consonância com o art. 62 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 961, de 6 de maio de 2020, que *“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”*.

A presente Nota Técnica atende ao art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que determina: “O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória”. Ainda no sobredito diploma, previram-se os requisitos a serem abordados no exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira (cf. art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN), quais sejam: análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de



2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

II - SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

A MPV 961/2020 centra-se na alteração de normas procedimentais relativas a processos de aquisição de toda a administração pública nacional. As modificações propostas aplicar-se-ão aos atos exarados e aos contratos firmados durante a vigência do estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, havendo previsão específica, quanto aos ajustes administrativos bilaterais, de incidência dos efeitos do normativo durante todo o período de cumprimento das obrigações avençadas (abarcando, inclusive, eventuais prorrogações de prazo contratual), nos termos do art. 2º, *caput* e parágrafo único, da Medida Provisória 961, de 2020.

Especificamente quanto às inovações procedimentais operadas pela norma sob análise, destacam-se:

a) o aumento dos limites para a dispensa de licitação, previstos nos incisos I e II do *caput* do art. 24 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que alcançarão, em caso de licitações de obras e serviços de engenharia, R\$ 100.000,00 (cem mil reais), bem como de certames voltados à contratação de outros serviços e compras, R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), nos moldes do art. 1º, I, da MPV 961/2020. De acordo com o constante da Exposição de Motivos (EM nº 00144/2020 ME), de 15 de abril de 2020, buscou-se, com o aumento dos limites para a dispensa de licitação, mitigar custos processuais e propiciar agilidade na contratação e pagamentos, haja vista a cediça escassez de recursos de pessoal, em face do atual estado de calamidade.

b) a autorização para pagamento antecipado das despesas decorrentes de licitações e contratos administrativos (exceção feita à hipótese de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra), desde que: represente condição indispensável à obtenção do bem ou à prestação do serviço; ou propicie significativa economia de recursos – art. 1º, II, da MPV 961/2020. Previram-se, ademais, condições para a antecipação do pagamento – necessidade de previsão em edital ou instrumento de adjudicação e obrigação de devolução de valores, à administração contratante, referentes



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

a eventuais inexecuções de objeto –, bem como a possibilidade de adoção de cautelas a fim de mitigar o risco de inadimplemento contratual – comprovação de execução de parte ou etapa inicial do objeto; prestação de garantia; emissão de título de crédito pelo contratado; acompanhamento da mercadoria por representante da Administração; e exigência de certificação –, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 1º da MPV 961/2020. No bojo da EM nº 00144/2020 ME, asseverou-se que o pagamento antecipado encontra espeque em entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2856/2019-TCU-Primeira Câmara);

c) adoção do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) – Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011 – em licitações e contratações de quaisquer obras, serviços, compras, alienações e locações. Conforme colocado na EM nº 00144/2020 ME, objetiva-se mitigar o risco de paralisações de obras no país, uma vez que as restrições à circulação ora vivenciadas prejudicaram a realização de certames presenciais, permitindo aos Poderes de todos os entes federativos a utilização do Sistema de Compras do Governo Federal, de forma simples, rápida e gratuita.

Importante, outrossim, transcrever argumentos que serviram de pano de fundo à edição da MPV 961/2020, ainda conforme EM nº 00144/2020 ME:

2. 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 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 e 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

5. A proposição, não obstante temporária, cria um ambiente para atender as políticas de governo nesse cenário atual, de forma célere e eficiente. Para além disso, destaca-se que a proposta tem missão de acomodar situações jurídicas em matéria licitatória já consolidadas, bem como permitir que outra modalidade de licitação mais ágil e moderna possa ser replicada para todas as unidades da federação de modo amplo, oportunizando melhores entregas para o estado brasileiro, em momento de grande anseio por respostas.

Especificamente em relação aos requisitos de relevância e urgência que devem estar presentes na adoção de medidas provisórias, de acordo com o estatuído no art. 62 da CF/1988, observou-se que a proposição visa a apoiar as medidas que devem ser adotadas durante o estado de calamidade 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 à mobilização dos órgãos e entidades, especialmente em relação às atividades essenciais.

III - Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

O § 1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, a qual disciplina a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da CF/1988, define o exame de adequação orçamentária e financeira nos seguintes termos:

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com 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.

Neste contexto, há diversos dispositivos aplicáveis ao exame de adequação orçamentária e financeira das proposições legislativas: art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/1988; arts. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000); art. 114 da Lei 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO/2020); arts. 32, X, “h”, e 53, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; e art. 1º, §1º, da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados. Contudo, em decorrência da atual pandemia que assola o Brasil, restou afastada a incidência da maior parte dos dispositivos relacionados anteriormente.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Com a edição do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, pelo Congresso Nacional, dispensou-se o atingimento do resultado fiscal fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, na forma do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por sua vez, o Ministro Alexandre de Moraes, do STF, deferiu, em 29 de março de 2020, medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.357-DF, em que, em suma, afastou a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentária especificamente nas hipóteses de criação e expansão de políticas públicas destinadas ao enfrentamento da Covid-19. Em função da relevância e do alcance da referida medida, impõe-se transcrever alguns excertos, *in verbis*:

O excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, pois não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou imprevisto nas Finanças Públicas; mas sim, gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção.

[...]

A temporariedade da não incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020 durante a manutenção do estado de calamidade pública; a proporcionalidade da medida que se aplicará, exclusivamente, para o combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e a finalidade maior de proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas sócio econômicas protetivas aos empregados e empregadores estão em absoluta consonância com o princípio da razoabilidade, pois, observadas as necessárias justiça e adequação entre o pedido e o interesse público.

[...]

Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.

Adicionalmente, em 8 de maio de 2020, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional nº 106, que instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

pública nacional decorrente de pandemia. Neste diploma, dentre outros pontos, dispensou-se a observância das limitações legais, pelas proposições legislativas e pelos atos do Poder Executivo que tenham por propósito enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas – com efeitos restritos à sua duração – relativas à criação, à expansão e ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita (art. 3º da EC 106/2020).

Do exame das disposições da Medida Provisória 961/2020 – além de conter disposições que vigorarão durante o período de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e que se aplicarão também (e não somente) aos atos que busquem combater os efeitos da pandemia instalada no território nacional, o que, *per si*, poderia levar à conclusão de dispensa do exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, em consonância com o descrito nos parágrafos anteriores – constata-se que seus dispositivos se revestem de caráter essencialmente normativo/procedimental, não trazendo impacto sobre a despesa ou a receita da União. Portanto, não há incompatibilidade com as normas orçamentárias e financeiras vigentes na MPV 961/2020.

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 961, de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 9 de maio de 2020.

VINÍCIUS CARDOSO DE PINHO FRAGOSO
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira