

## IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

**PROCESSO TCE-PE Nº 20100067-2**

**RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS**

**MODALIDADE - TIPO:** Consulta - Consulta

**EXERCÍCIO:** 2020

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de Triunfo

### INTERESSADOS:

João Batista Rodrigues dos Santos

## EMENTA

PANDEMIA DA COVID-19. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 961/2020. LICITAÇÃO PARA OBRAS NOVAS. RECOMENDAÇÃO CONJUNTA TCE/PGJ N.º 001/2020. DECRETO LEGISLATIVO Nº 06/2020. LICITAÇÃO. DISPENSA. NOVAS OBRAS. SAÚDE. INFRAESTRUTURA. CENÁRIO ECONÔMICO. OPORTUNIDADE. CONVENIÊNCIA..

1. As licitações para obras novas que se encaixem nos requisitos mencionados e não estejam relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19 devem ser motivadas pelo gestor, com avaliação de oportunidade e de cenário econômico;

2. Os novos limites de dispensa de licitação previstos na Medida Provisória nº 961/2020, são aplicáveis às obras, serviços e compras, realizadas durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 06/2020, e não apenas àquelas diretamente relacionadas ao combate à COVID-19 e suas consequências, observando-se ainda o teor da Recomendação Conjunta TCE/PGJ nº 001/2020

## DESCRIÇÃO DO OBJETO

Consulta formal acerca de licitação de obras e infraestrutura no período da pandemia da COVID-19.

## RELATÓRIO DO VOTO

Versam os autos de Consulta formalizada por João Batista Rodrigues dos Santos, Prefeito do Município de Triunfo, acerca de procedimento de licitação no atual contexto da pandemia da COVID-19.

Na petição, o consulente, antes de lançar seus questionamentos, lembrou a declaração da Organização Mundial da Saúde, em 30.01.2020, da Situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, assim como a do Ministério da Saúde do Brasil, por meio da Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020, que declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus (COVID-19), o que desencadeou a edição pelo parlamento nacional da Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, demonstrando que a Situação de Emergência trouxe consigo uma necessidade excepcional de suavização das normas legais dada a urgência para a adoção de medidas de enfrentamento com a finalidade de minimizar os efeitos devastadores do citado vírus.

Diante do contexto acima indagou a este Tribunal:

“1 – Os processos licitatórios lançados para ações de infraestrutura, com recursos garantidos por operações de crédito, contrato de repasse, convênio ou congêneres com prazos certos de execução ou riscos da não liberação de recursos pela falta de conclusão do processo licitatório ou de etapas de conclusão de obras e serviços, estão abarcados pela exceção prevista na alínea “c”, do item 2, da Recomendação Conjunta do TCE/PGJ nº 001/2020?

“2 – Os novos limites de dispensa de licitação previstos no Art. 1º, I, “a” e “b” da Medida Provisória nº 961, de 06 de Maio de 2020, se aplicam a todas as obras e serviços ou apenas àquelas relacionadas ao combate à Covid-19 e suas consequências, enquanto perdurar a situação de calamidade com o fito de reduzir procedimentos burocráticos e presenciais no referido período?

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer MPCO nº 284/2020, pelo conhecimento e entrega de resposta ao interessado.

Vieram-me os autos.

É o Relatório.

## VOTO

Preliminarmente, conheço da presente Consulta visto que foram atendidos os requisitos legais e regimentais para sua admissibilidade.

No mérito, faço das linhas do Parecer ofertado pelo Ministério Público de Contas, a seguir transcritas, minha resposta ao consulente, com alguns desmembramentos da parte dispositiva;

“(…)

A Lei Federal n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, declarada pela Portaria n.º 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde, em decorrência do Coronavírus responsável pelo surto de 2019. Entre outras medidas, o referido diploma

prevê a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus.

Em 20 de março de 2020, foi editada a Medida Provisória n.º 926, alterando a Lei n.º 13.979/2020, para dispor sobre procedimentos para aquisições destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Entre outras providências, a MP estende a dispensa de licitação para todas as compras e serviços, inclusive de engenharia, necessários ao enfrentamento da pandemia.

No dia 6 de maio de 2020, foi editada a Medida Provisória n.º 961, que autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adéqua 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 n.º 6 de 20 de março de 2020.

Em 25 de março de 2020, foi expedida a Recomendação Conjunta TCE/MPCO n.º 03 /2020, no sentido de que os gestores evitem gastos desnecessários com aquisições, obras e serviços e que redirecionem o produto do que economizado para o enfrentamento da crise mundial de saúde pública declarada pela Portaria n.º 188/2020, do Ministro de Estado da Saúde, e que também evitem contratações de pessoal, de qualquer natureza, salvo as necessárias, direta ou indiretamente, ao enfrentamento da situação emergencial.

Na mesma direção, em 24 de abril de 2020, foi publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PE a Recomendação TCE/PGJ n.º 001/2020, que, entre outras coisas, sugere a reavaliação de todas as licitações, dispensas e inexigibilidades em curso, de modo que sejam separadas as que sejam estratégicas e/ou essenciais ao funcionamento da Administração, portanto, inadiáveis das que possam ser adiadas, descontinuadas ou cujo objeto possa ser reduzido ao mínimo necessário sem grave comprometimento de áreas prioritárias como saúde, educação e segurança pública, desde que demonstrada a existência ou previsão tecnicamente segura dos recursos financeiros para suporte.

Considerando esse breve histórico, passamos a responder aos questionamentos do Consultente.

**3.1. Os processos licitatórios lançados para ações de infraestrutura, com recursos garantidos por operações de crédito, contrato de repasse, convênio ou congêneres com prazos certos de execução ou riscos da não liberação de recursos pela falta de conclusão do processo licitatório ou de etapas de conclusão de obras e serviços, estão abarcados pela exceção prevista na alínea 'c', do item 2, da Recomendação Conjunta do TCE/PGJ nº 001/2020?**

Através da Recomendação Conjunta TCE/PGJ n.º 001/2020, o Tribunal de Contas de Pernambuco e a Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco fazem as seguintes orientações aos titulares do poder Executivo e a todos os seus órgãos:

1. Reavaliar todas as licitações, dispensas e inexigibilidades em curso, de modo a identificar aquelas que sejam estratégicas e/ou essenciais ao funcionamento da administração, portanto, inadiáveis, separando-se daquelas que possam ser adiadas, descontinuadas ou cujo objeto pode ser reduzido ao mínimo necessário

sem grave comprometimento de áreas prioritárias como saúde, educação e segurança pública, desde que demonstrada a existência ou previsão tecnicamente segura de recursos financeiros para suporte;

2. Suspender ou realizar ajustes nas licitações, dispensas e inexigibilidades que forem identificadas como não estratégicas e/ou não essenciais, portanto, passíveis de serem adiadas, descontinuadas ou reduzidas, e que deverão ser objeto de abstenção ou restrição ao mínimo necessário, justificadamente, desde que igualmente demonstrada a existência ou previsão tecnicamente segura de recursos financeiros para suporte, destacando-se, sem prejuízo de outros que o executivo decida restringir, os seguintes pontos: (...) c. a não realização de licitações para novas obras, ressalvadas aquelas consideradas inadiáveis e com recursos financeiros assegurados para a sua completa execução, notadamente aquelas afetas às áreas da saúde e infraestrutura;

3. Motivar, com avaliação de oportunidade e de cenário econômico, a realização de licitações, dispensas e inexigibilidades consideradas estratégicas e/ou essenciais ao funcionamento da administração, portanto, inadiáveis, e que não estejam relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19; (...)

Observa-se que a crise decorrente da emergência de saúde pública tem impactos sociais e econômicos severos. As unidades federadas enfrentam a queda acentuada das suas receitas, ao lado do acréscimo de despesas não previstas nos orçamentos para o enfrentamento da crise decorrente da pandemia. Tal cenário exige a aplicação dos princípios da prudência e da razoabilidade, quanto a despesas que possam ser adiadas ou evitadas, tendo em vista a incerteza sobre a evolução futura das receitas estaduais. Por outro lado, ao mesmo tempo em que se verifica a necessidade de priorizar os gastos com a pandemia, não pode a Administração eximir-se de suas responsabilidades em função do princípio da continuidade do serviço público e da necessidade de manutenção de atividades essenciais em diversas áreas.

Nesse cenário, de acordo com a Recomendação Conjunta TCE/PGJ n.º 001/2020, os gestores devem evitar licitações para obras novas. Somente quando, justificadamente, forem consideradas inadiáveis e existirem recursos financeiros assegurados para a sua completa execução, poderão ser realizadas licitações para novas obras, notadamente aquelas afetas às áreas de saúde e infraestrutura. As licitações para obras novas que se encaixem nos dois requisitos mencionados e não estejam relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19 devem ser motivadas pelo gestor, com avaliação de oportunidade e de cenário econômico.

### **3.2. Os novos limites de dispensa de licitação previstos no Art. 1º, I, 'a' e 'b' da Medida Provisória nº 961, de 06 de Maio de 2020, se aplicam a todas as obras e serviços ou apenas àquelas relacionadas ao combate ao Covid-19 e suas consequências, enquanto perdurar a situação de calamidade com o fito de reduzir procedimentos burocráticos e presenciais no referido período?**

A Lei Federal n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, prevê a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus. A Medida Provisória n.º 926, que altera a Lei n.º 13.979/2020, estende a dispensa de licitação para todas as compras e serviços, inclusive de engenharia, necessários ao enfrentamento da pandemia.

Por sua vez, a Medida Provisória n.º 961, de 6 de maio de 2020, além de outras providências, adéqua limites de dispensa de licitação durante o estado de calamidade

pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6 de 20 de março de 2020, nos seguintes termos:

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) para obras e serviços de engenharia 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 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; (...)

Art. 2º O 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. Parágrafo único. O disposto nesta Medida Provisória aplica-se aos contratos firmados no período de que trata o caput independentemente do seu prazo ou do prazo de suas prorrogações.

Por esclarecedora, trazemos, ainda, a exposição de motivos que acompanhou a proposta da MP n.º 961/2020:

EM nº 00144/2020 ME  
Brasília, 15 de abril de 2020.

Senhor Presidente da República,

1. Submeto à sua apreciação a proposta de Medida Provisória que autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adéqua 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.

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.

(...)

6. O art. 1º da proposta traz as seguintes autorizações: (i) altera os limites da dispensa 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 em até R\$ 100.000,00 (cem mil reais); e b) para outros serviços e compras no valor de em até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Essa proposição visa mitigar custos processuais e propiciando agilidade na contratação e nos pagamentos, em vista da cediça escassez de recursos de pessoal, em face do estado de calamidade.

(...)

8. Por fim, reforça-se a urgência e a relevância da proposição, já que visa apoiar as medidas 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 para a mobilização dos órgãos e entidades, especialmente em relação às atividades essenciais.

Ao passo que a dispensa de licitação para as compras e serviços, inclusive de engenharia, necessários ao enfrentamento da pandemia, encontra previsão na Lei Federal n.º 13.979/2020 e na MP n.º 926/2020, a adequação temporária dos limites para dispensa de licitação de que tratam os incisos I e II do artigo 24 da Lei de Licitações, que são aplicáveis às obras, serviços e compras da Administração Pública em geral, está estabelecida na MP n.º 961/2020. Vale salientar que, conforme exposição de motivos da MP n.º 961/2020, a alteração dos limites de dispensa visa mitigar custos processuais e propiciar agilidade na contratação e nos pagamentos, em vista da escassez de recursos de pessoal, em face do estado de calamidade.

O texto da MP n.º 961/2020 ao mesmo tempo que estabelece que suas disposições aplicam-se aos atos realizados durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, não dispõe em nenhum momento que seus preceitos sejam voltadas à aquisição de obras, serviços e compras destinados exclusivamente ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus.

Nesse cenário, entendemos que os novos limites de dispensa de licitação previstos no artigo 1º, inciso I, alíneas a e b da Medida Provisória n.º 961, de 06 de maio de 2020, são aplicáveis às obras, serviços e compras, realizadas durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, e não apenas àquelas diretamente relacionadas ao combate ao Covid-19 e suas consequências.

#### **4. CONCLUSÃO**

Em face do exposto, este Órgão Ministerial entende que:

1. De acordo com a Recomendação Conjunta do TCE/PGJ n.º 001/2020, os gestores devem evitar licitações para obras novas. Somente quando, justificadamente, forem consideradas inadiáveis e existirem recursos financeiros assegurados para a sua completa execução, poderão ser realizadas licitações para novas obras, notadamente aquelas afetas às áreas de saúde e infraestrutura. As licitações para obras novas que se encaixem nos dois requisitos mencionados e não estejam relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19 devem ser motivadas pelo gestor, com avaliação de oportunidade e de cenário econômico.

2. Os novos limites de dispensa de licitação previstos no artigo 1º, inciso I, alíneas a e b da Medida Provisória n.º 961, de 06 de maio de 2020, são aplicáveis às obras, serviços e compras, realizadas durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, e não apenas àquelas diretamente relacionadas ao combate ao Covid19 e suas consequências. Eventuais dispensas de licitação embasadas na Medida Provisória n.º 961/2020 deverão observar o teor da Recomendação Conjunta TCE/PGJ n.º 001/2020."

Outrossim, ressalva-se que a resposta, neste caso, não significa que este Tribunal de Contas esteja se manifestando quanto ao enquadramento da situação apresentada pelo consultante, na exceção do item 3, alínea "c", da Recomendação Conjunta TCE/PGJ n.º 001/2020.

**VOTO pelo que segue:**

**CONSIDERANDO** que foram atendidos os requisitos legais e regimentais para admissibilidade da presente Consulta;

**CONSIDERANDO** *in totum* o Parecer MPCO nº 284/2020;

**CONSIDERANDO** os termos da Recomendação Conjunta do TCE/PGJ n.º 001/2020;

**CONSIDERANDO** os termos da Lei Federal nº 13.979/2020 e da Medida Provisória n.º 961/2020

**CONSIDERANDO** o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020;

**Em conhecer e responder** o presente processo de Consulta, nos seguintes termos:

1. De acordo com a Recomendação Conjunta do TCE/PGJ nº 001/2020, os gestores devem evitar licitações para obras novas; 2. Desde que devidamente justificadas, inadiáveis e existirem recursos financeiros assegurados para sua completa execução, poderão ser realizadas licitações para novas obras, notadamente aquelas afetas às áreas de saúde e infraestrutura; 3. As licitações para obras novas que se encaixem nos requisitos mencionados e não estejam relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19 devem ser motivadas pelo gestor, com avaliação de oportunidade e de cenário econômico; 4. Os novos limites de dispensa de licitação previstos no artigo 1º, inciso I, alíneas "a" e "b", da Medida Provisória nº 961, de 06 de maio de 2020, são aplicáveis às obras, serviços e compras, realizadas durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, e não apenas àquelas diretamente relacionadas ao combate à COVID-19 e suas consequências; 5. Eventuais dispensas de licitação embasadas na Medida Provisória n.º 961, de 06 de maio de 2020, deverão observar o teor da Recomendação Conjunta TCE/PGJ nº 001/2020.

É o voto.

**Conselheiro Ranilson Ramos**

Relator