Título : MEDIDA PROVISÓRIA 951: ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS REALIZAREM DISPENSA PARA REGISTRO DE PREÇOS EM NOME DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS
Autor : Tatiana Martins da Costa Camarão
Autor : Felipe Alexandre Santa Anna Mucci Daniel

MEDIDA PROVISÓRIA 951: ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS REALIZAREM DISPENSA PARA REGISTRO DE PREÇOS EM NOME DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS

FELIPE ALEXANDRE SANTA ANNA MUCCI DANIEL

Mestre e Doutorando em Direito Público pela UFMG. Professor do curso de Direito do Centro Universitário UNA. Diretor Jurídico da Superintendência de Desenvolvimento da Capital – Prefeitura de Belo Horizonte.

TATIANA MARTINS DA COSTA CAMARÃO

Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da UFMG. Diretora Secretária do Instituto Mineiro de Direito Administrativo. Professora de Direito Administrativo.

1. AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 951, DE 15 DE ABRIL DE 2020, E AS DIFICULDADES DE SUA ADOÇÃO POR PARTE DOS MUNICÍPIOS

A Medida Provisória nº 951/2020, a qual alterou a Lei nº 13.979/2020, prevê a possibilidade de realizar a dispensa de licitação, optando-se pelo registro de preços. Com isso, a Administração passa a ter autorização para formalizar, mediante rito simplificado, a ata de registro de preços e utilizá-la como referência para aquisição de bens e serviços por um período de 12 meses, conforme planejamento previamente aprovado.

É certo que a possibilidade de adotar somente o uso do registro de preços, até a edição da Medida Provisória nº 951, ficava restrita às modalidades de concorrência ou pregão, conforme dispõe o art. 15 da Lei nº 8.666/1993 e Lei n° 10.520/2002.

O registro de preços é um instrumento eficiente de planejamento das contratações públicas de caráter repetitivo e para as quais não é possível realizar previsão exata do quantitativo necessário para suprir as necessidades dos órgãos. No caso da pandemia do COVID-19, ele se apresenta como instrumento que garante eficiência e agilidade nas contratações, sobretudo pelo desconhecimento prévio da dimensão de suas consequências.

A diferença, neste caso, é que a regra geral normal para o procedimento de registro de preços é a realização de licitação. A Medida Provisória supracitada traz outra regra para o procedimento, a qual exime a obrigatoriedade de licitar, tão somente para atender à atual situação pandêmica. Neste ponto, faz-se importante destacar que a exceção estabelecida pela aludida Medida Provisória exige pertinência temática, ou seja, somente pode ser utilizada quando o objeto registrado estiver voltado para o enfrentamento da pandemia.

Com efeito, a prerrogativa de utilização da dispensa de licitação para o Registro de Preços ficou condicionada ao compartilhamento da sua adoção, ou seja, à participação de mais de um órgão ou entidade para que esse procedimento seja válido sem a realização de licitação. Essa é a dicção do art. 1º:

Art. 1º A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art....4º …….....

> § 4º Na hipótese de dispensa de licitação de que trata o caput, quando se tratar de compra ou contratação **por mais de um órgão ou entidade**, o sistema de registro de preços, de que trata o inciso II do caput do art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderá ser utilizado. (Grifamos.)

Essa imposição de agregar mais de um órgão ou entidade para deflagração do registro de preços por meio da dispensa acabou por esvaziar o propósito da medida para os municípios, visto que estes estão voltados a resolver questões emergenciais de enfrentamento da pandemia e não possuem recursos materiais e humanos para conceber esta arquitetura, praticamente de formação de um consórcio entre municípios, imposta pelo normativo.

Ademais, assumir a gestão da ata de registro de preços não é tarefa simples, na medida em que exige pessoal voltado para essa demanda, com conhecimento técnico sobre o funcionamento da engrenagem e estrutura operacional que regem o acompanhamento desse instrumento. Além disso, o registro de preços possui limites quantitativos de utilização e de adesão, os quais devem ser constantemente supervisionados e autorizados pelo órgão gestor da ata.

Enfim, toda essa dinâmica prevista na MP 951 não se adequa à realidade dos municípios.

2. A REALIZAÇÃO DO REGISTRO DE PREÇOS PELOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS COM BASE NA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 951, DE 2020

O estado brasileiro é organizado em formato de Federação, segundo a Constituição da República de 1988. De acordo com o texto constitucional, trata-se de federalismo cooperativo, no qual os entes federados possuem inúmeras atribuições comuns. Como prova deste federalismo cooperativo adotado pelo Brasil está o art. 23 da Constituição de 1988, o qual estabelece as competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O mesmo dispositivo, em seu parágrafo único, estabelece a necessidade de fixação de normas de cooperação entre os entes federados na busca pelo “equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” .

Neste sentido, o art. 241 da Constituição criou a figura dos consórcios públicos, os quais estão voltados para a “gestão associada dos serviços públicos”. Em regulamentação ao referido dispositivo, foi editada a Lei nº 11.107/2005, que trata da “contratação de consórcios públicos”.

O regime federativo brasileiro, organizado em três níveis (União, Estados e Municípios) é um campo fértil para o surgimento de consórcios públicos, especialmente em razão do número de municípios que compõem o país, sendo estes, em sua maioria, desestruturados. O surgimento de uma nova pessoa jurídica com a função de fazer a gestão pública para auxiliar os diversos municípios que a sustentam torna-se uma alternativa extremamente benéfica para a gestão de serviços que, individualmente, esses entes não conseguiriam realizar ou, então, o fariam de forma ineficiente.

A Lei nº 11.107/2005, fixou que os consórcios públicos são entidades que possuem personalidade jurídica própria, de direito público ou de direito privado [1]. Assim, um consórcio entre Municípios, por exemplo, é uma entidade que possui autonomia administrativa, financeira e orçamentária.

A mesma Lei estabelece que os consórcios públicos, independentemente da personalidade jurídica que adotam, deverão observar as normas do direito público no que tange a licitações e contratos administrativos, dentre outros temas. [2]

Quanto ao objeto dos consórcios públicos, a Lei nº 11.107/2005 não traz previsão específica a esse respeito. A definição do objeto destas entidades está no art. 3º do Decreto nº 6.017/2007. Destaca-se, por tratar-se de objeto deste estudo:

> Art. 3º Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes:
>
> (...)
>
> II - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;
>
> III - o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de

manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;

Fica claro que procedimentos relacionados ao fornecimento de bens à Administração dos entes consorciados encontra respaldo no Decreto regulamentar da Lei nº 11.107/2005. Na verdade, o consórcio público tornou-se importante instrumento de implementação de políticas públicas no Brasil quando se observa a enormidade de municípios sem estrutura material e de pessoal adequadas para a realização de suas contratações isoladamente. A reunião destes entes por meio de consórcio facilita as contratações e propicia ganho em economia de escala e eficiência. É bem verdade que os consórcios não são criados com o único objetivo de realizar procedimentos de contratação pública para os consorciados, porém, este pode ser um de seus objetivos, nos termos do que dispõe o referido Decreto.

A questão que agora se coloca é saber se esta entidade poderá contratar bens e serviços nos termos estabelecidos na Medida Provisória 951, de 2020, para atender seus consorciados.

Conforme destacado, a Lei nº 11.107/2005, reserva tratamento para os consórcios públicos (com personalidade jurídica de direito público ou privado) alinhado às normas do direito público de licitações e contratos. Assim, é inegável que a Lei nº 13.979/2020, alterada pela Medida Provisória nº 951/2020, os alcança.

Ressalta-se, dessa forma, que a regra da realização do registro de preços por dispensa de licitação, com base no art. 4º, § 4º da Lei nº 13.979/2020, (alterada pela Medida Provisória nº 951/2020) pode ser aplicada aos consórcios públicos. Na verdade, o requisito que a Medida Provisória nº 951/2020, exige para a sua aplicação é que a compra ou contratação seja feita por mais de um órgão ou entidade. Ora, como o objetivo do consórcio público é, justamente, a gestão associada em uma perspectiva de federalismo cooperativo, a sua utilização para realizar o registro de preços terá, por óbvio, o objetivo de atender a todos os entes consorciados em sua necessidade potencial.

Importante, no entanto, destacar a necessidade de que o registro de preços a ser formalizado pelo consórcio tenha consonância e compatibilidade com o objeto do ato constitutivo do consórcio. No caso da aplicação da contratação direta para registro de preços, prevista na Medida Provisória nº 951/2020, há um objetivo claro: combate à pandemia do COVID-19. Portanto, para que possam se valer dessa prerrogativa, é preciso que o consórcio tenha em seu objeto propósitos condizentes com essa finalidade. É o caso, por exemplo, da compra, pelos consórcios intermunicipais de saúde, de suprimentos na área de saúde para atender à situação pandêmica dos municípios consorciados.

O consórcio deverá atender a mesma liturgia descrita na Lei nº 13.979/2020 para realização da dispensa e opção pelo registro de preços e ficará encarregado de gerir a ata dele decorrente, atribuição que se coaduna com sua atividade precípua de compartilhar a execução das demandas de seus integrantes.

Importante destacar que as contratações feitas por meio do sistema de registro de preços de forma concentrada nos consórcios públicos, e estendida a todos os consorciados, se apresenta como excelente ferramenta de planejamento, bem como instrumento voltado para a proteção e economicidade dessas compras, haja vista o ganho em economia de escala.

Na esteira desse raciocínio, podemos citar que vários consórcios estão contratando, com fundamento na Lei nº 13.979/2020, bens e serviços vocacionados a atender às demandas decorrentes do COVID-19. Veja o Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale Rio Pardo (Cisvale), o qual promoveu contratação para fornecimento de 60 mil kits de teste rápido do vírus para os 14 Municípios consorciados [3].

3 – CONCLUSÃO

O momento vivido pelo mundo exige união de esforços. As instituições públicas não conseguirão combater a pandemia do COVID-19 de forma isolada. Para tanto, o Brasil possui o Sistema Único de Saúde, o qual distribui competências entre os entes federados de forma colaborativa, nos termos do federalismo cooperativo preconizado pelo art. 23 da Constituição da República de 1988.

É inegável que o maior peso da responsabilidade direta frente ao cidadão recai no município, local onde ele vive e a quem ele recorre nos momentos de dificuldade. Sabe-se, também, que muitos desses municípios não possuem qualquer estrutura para enfrentamento de crises de proporções globais.

Para diversas finalidades, a gestão associada de serviços públicos por meio dos consórcios públicos tem se mostrado eficaz. Agora, mais do que nunca, ela pode se apresentar como um dos grandes instrumentos de política pública para dar suporte aos municípios no combate da pandemia em questão.

Portanto, a alternativa de, por meio de consórcios públicos, realizar a dispensa de licitação para adoção do registro de preços e sua possibilidade de posterior contratação das demandas dos consorciados na área de saúde, em atendimento ao combate ao COVID-19, é excelente alternativa. Assim, permite-se contratações mais vantajosas para os entes públicos consorciados, e reforça a utilização de importante ferramenta do planejamento de contratações da Administração. E, para além de todos os benefícios, essa deliberação da MP nº 951/2020 atende ao ideal constitucional do federalismo cooperativo, conceito que se torna instrumento de enorme poder para o enfrentamento deste grave momento da história da humanidade.

---

[1] "Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil."

[2] "Art. 6º (...) 2º O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943."

[3] Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/consorcios-intermunicipais-do-rs-lancam-licitacao-para-testes-rapidos-de-covid-19>.

Como citar este texto:
DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. *Medida Provisória 951: Análise da possibilidade de os Consórcios Públicos realizarem dispensa para registro de preços em nome dos Municípios consorciados*, Zênite Fácil, categoria Doutrina, 13 mai. 2020. Disponível em: http://www.zenitefacil.com.br. Acesso em: dd mmm. aaaa.