



Correspondência OF E 2/CLICIT/PF/2020

Dados do Cadastro

Entrada: 02/04/2020 às 16:54

Setor origem: CLICIT/PF - Coordenadoria de Licitações e Contratos

Interessado: André Laurindo Costa

Assunto: Licitação

Detalhamento: OFÍCIO n. 00012/2020/NLICIT/PFUFSC/PGF/AGU: COVID-19. ORIENTAÇÕES SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÃO DIRETA COM FUNDAMENTO NA LEI N. 13.979/2020.



CONSULTIVO COMUM

Dados Básicos

NUP:	00914.000172/2020-32
Tipo:	DOCUMENTO AVULSO
Abertura:	02/04/2020 14:05
Volume(s):	1
Fase Atual:	CORRENTE
Classificação:	ACORDOS. AJUSTES. CONTRATOS. CONVÊNIOS (004)
Espécie:	CONSULTIVO COMUM
Procedência:	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC
Meio:	HÍBRIDO
Valor:	R\$ 0,00
Restrição de Acesso:	NÃO
Acesso Internet:	NÃO
Vinculações:	NÃO HÁ

Interessados (5 no máximo)

Nome	Modalidade	Representado AGU
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC (83.899.526/0001-82)	ÓRGÃO	SIM

Assuntos

Nome	Principal
COVID-19 (26655)	SIM

Informações

Título:	ORIENTAÇÕES LICITAÇÕES E CONTRATAÇÃO DIRETA COM FUNDAMENTO DA LEI N. 13.979/2020.
Descrição:	
Outro Número:	

Localização

Sector Atual:	NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (PFUFSC)
Localizador:	

Tramitações Recentes (5 últimas)

Origem	Destino	Recebido
--------	---------	----------



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

AV. DES. VITOR LIMA, 222, S. 502, ED. SANTA CLARA (REITORIA II), TRINDADE, FLORIANÓPOLIS/SC · 88040-400 · (48)37219371 · PFSC.UFSC@AGU.GOV.BR ·

HTTP://AGU.GOV.BR/UNIDADE/PFUFGSC

OFÍCIO n. 00012/2020/NLICIT/PFUFGSC/PGF/AGU

Florianópolis, 02 de abril de 2020.

Ao Senhor
Pró-Reitor de Administração
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

NUP: 00914.000172/2020-32

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC

ASSUNTOS: COVID-19. ORIENTAÇÕES SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÃO DIRETA COM FUNDAMENTO NA LEI N. 13.979/2020.

Senhor Pró-Reitor,

1. A Procuradoria-Geral Federal, órgão da Advocacia-Geral da União a que esta Procuradoria está subordinada, recentemente transmitiu a seguinte comunicação a todas as suas unidades:

PGF Comunica nº 052/2020

Excelentíssimos(as) Procuradores(as) Federais,

Como é notório, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto do novo coronavírus (2019-nCoV) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Já no dia 11 de março de 2020, a OMS declarou que a Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus, passou a ser caracterizada como uma pandemia, em razão de ter a doença atingido diversos países do mundo.

Considerando esse contexto, a Câmara Permanente de Uniformização de Entendimentos Consultivos - CPUC, órgão do Departamento de Consultoria da PGF, e a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos - CNMLC, da Consultoria Geral da União - CGU, no intuito de uniformizar as manifestações exaradas nesses processos, permitir celeridade e padronização na atuação dos membros da AGU, além de conferir maior segurança jurídica aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, enquanto destinatários dos pronunciamentos jurídicos, elaboraram e aprovaram pareceres parametrizados tratando das inovações trazidas pela Lei n. 13.979, de 2020. Essas manifestações já se encontram disponíveis no sistema sapiens. São elas:

***MINUTA Id. 307019:** Parecer parametrizado. Contratações, por pregão eletrônico, para aquisição de bens e insumos e prestação de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra, exceto de engenharia, destinados ao enfrentamento do coronavírus.

***MINUTA Id. 306991:** Parecer parametrizado. Contratações, diretas, por dispensa de licitação, para aquisição de bens e insumos e prestação de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra, exceto de engenharia, destinados ao enfrentamento do coronavírus.

Ademais, ciente das dificuldades que deverão enfrentar os gestores nos próximos meses para a realização de novas contratações, decidiu-se ainda por ampliar o parecer referencial de renovação contratual elaborado pela CPUC/DEPCONSU/PGF, o qual passará a abranger também a possibilidade de prorrogação excepcional de que trata o §4º do Art.57 da Lei n. 8.666, de 1993. O id da minuta permanece o mesmo, qual seja: **Id. 306991**.

Esperamos que a contribuição se mostre útil aos órgãos e entidades públicos, no enfrentamento à presente situação de emergência de saúde pública, que hoje exige o máximo de espírito público, solidariedade e resiliência para atravessar as contingências, ainda inestimáveis, em que nos encontramos.

[...]

2. O Brasil vive hoje uma realidade de enfrentamento da emergência de saúde pública de

importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019 (Covid-19), fato esse público e notório.

3. Atualmente, a Organização Mundial de Saúde - OMS já atribui ao surto o conceito epidemiológico de pandemia.

4. Diversas medidas de prevenção e contenção à propagação do vírus e de suas implicações têm sido tomadas nos últimos dias.

5. Em âmbito nacional, o enfrentamento ocorre com a determinação de isolamento, quarentena e submissão obrigatória de pessoas à realização de exames para detecção da infecção e, se necessário, internação compulsória. Falo da Lei n. 13.979/2020, além de outros atos normativos.

6. A mesma lei também abrigou hipóteses especiais de dispensa de licitação e modificou as fases interna e externa de licitações para aquisição de serviços e insumos destinados relacionados à Covid-19.

7. Nesse contexto, a atuação concertada entre as unidades da Administração Pública é imprescindível para a superação da situação de calamidade pública ora enfrentada, sem inobservar a boa técnica, celeridade e efetividade aos atos do gestor público.

8. Dessa forma, a PF-UFSC firma o compromisso de conferir urgência às demandas que envolvam, direta ou indiretamente, medidas relacionadas à Covid-19.

9. Para tanto, fica estabelecido que serão utilizados os modelos de parecer jurídico indicados pela PGF para análise de licitações e contratos emergenciais justificadamente embasados nas regras excepcionais da Lei n. 13.979/2020, os quais **seguem em anexo**, para conhecimento de V. Senhoria.

10. Outrossim, competirá à UFSC fazer uso dos modelos especiais de instrumento convocatório, projeto básico e minuta de termo de contrato disponibilizados pela AGU no seguinte repositório: "https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/908837".

11. Colocamo-nos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Alessandra Sgreccia
Procuradora Federal

Ciente e de acordo.
Dê-se publicidade à orientação.

CAROLINA KALTHOFF SALVADOR DE OLIVEIRA
Vice- Procuradora-Chefe em exercício da Chefia

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00914000172202032 e da chave de acesso bf95f836

Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRA SGRECCIA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 403212873 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRA SGRECCIA. Data e Hora: 02-04-2020 15:57. Número de Série: 17431498. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO E PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

PARECER n. 00009/2020/CPUC/PGF/AGU

NUP: 00407.000482/2020-87

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA DA PGF

ASSUNTOS: MODELO DE PARECER PARAMETRIZADO PARA CONTRATAÇÃO DIRETA, POR DISPENSA DE LICITAÇÃO, DE BENS, INSUMOS E SERVIÇOS DESTINADOS AO ENFRENTAMENTO DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS.

Instruções para utilização deste modelo de Parecer Parametrizado:

O presente modelo é o ponto de partida para a elaboração de parecer sobre contratações diretas, por dispensa de licitação, para aquisição de bens e insumos e prestação de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra, exceto de engenharia, destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, fundamentadas na Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Sua finalidade é uniformizar as manifestações exaradas sobre esta matéria pelos diversos órgãos de execução da Advocacia-Geral da União, permitindo celeridade e padronização na atuação do membro da AGU, além de conferir maior segurança jurídica aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, enquanto destinatários dos pronunciamentos jurídicos.

A utilização do presente parecer não dispensa a necessidade de que o Advogado Público oficiante verifique as peculiaridades do caso concreto para tratamento de questões que, pela sua especificidade, não poderiam ser devidamente abordadas em uma manifestação padronizada, de caráter geral, como a de que ora se cuida.

O presente parecer parametrizado pressupõe a adoção pela Administração Pública dos modelos de projetos básicos e contratos disponibilizados pela Advocacia-Geral da União, para utilização específica nas situações de contratação direta relacionada ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, causador da Covid-19.

Igualmente, foram considerados, na elaboração do presente modelo de parecer, os entendimentos jurídicos a respeito da Lei n.º 13.979, de 2020, fixados no PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), aprovado pelo Consultor-Geral da União, por meio do qual a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos compilou os principais aspectos jurídicos pertinentes à elaboração dos citados modelos de minutas para contratações fundadas na Lei n.º 13.979, de 2020.

Para a utilização do presente parecer, deverão ser observadas, ainda, as seguintes orientações:

- a) As Notas Explicativas (sempre destacadas em outra cor de fundo) deverão ser suprimidas, inclusive este tópico introdutório, ao finalizar o parecer;
- b) O texto redigido na **cor preta** correspondente à estrutura permanente do parecer, ao passo que o texto escrito na **cor vermelha** demanda a avaliação e adaptação pelo Advogado Público, diante das peculiaridades do caso concreto em exame;
- c) Os trechos destacados em **cor azul** indicam a existência de opções alternativas a serem adotadas pelo parecerista quando da análise do caso concreto. As opções são excludentes, competindo ao Advogado Público oficiante excluir aquela(s) não contemplada(s);
- d) O presente modelo é dinâmico e poderá ser aperfeiçoado pelos órgãos competentes da Advocacia-Geral da União, enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus;
- e) É esperada a inclusão de outros tópicos e parágrafos a depender do que constar dos autos. Como referido acima, este modelo é a base para que os órgãos consultivos, no exercício de suas atribuições, elaborem manifestações jurídicas uniformizadas. Registre-se que os autos podem demandar outras discussões; dessa maneira, somente o Advogado Público oficiante poderá avaliar a pertinência da inclusão de um ou de diversos parágrafos e tópicos, bem como decidir pela manutenção do texto como previsto no modelo;
- f) Considerando que o presente modelo poderá ser utilizado para todos os tipos de serviço, exceto os de engenharia, o Advogado Público oficiante deverá atentar para a necessidade de eventuais adaptações e acréscimos de texto, de acordo com as peculiaridades da natureza do serviço a ser contratado (continuado ou por escopo, com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra), observando, para tanto, as orientações constantes nos modelos gerais de minutas de termo de referência, projeto básico e contrato elaborados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da AGU para o tipo de serviço correspondente.
- g) Deverá ser retirado eventual parágrafo previsto no modelo que represente uma orientação ao órgão e que já tenha por ele sido atendida. Um dos objetivos deste documento é fazer com que os pareceres sejam objetivos e o mais enxutos possíveis, não devendo permanecer nada no corpo do texto que não acrescente orientação à autoridade e que possa fazer com que o foco do conteúdo mais importante se disperse em discussões desnecessárias;
- h) Para cada conclusão que for feita no corpo do parecer e que demande uma atuação da autoridade deverá o respectivo parágrafo ser destacado, devendo a recomendação ser expressamente citada no capítulo da conclusão;
- i) O presente modelo de parecer já está configurado, em linhas gerais, às normas da Portaria n.º 1.399, de 2009, e seu anexo, expedida pelo Advogado-Geral da União, devendo o Advogado Público atentar, no desenvolvimento do parecer, para o cumprimento integral

das orientações da Procuradoria-Geral Federal ou da Consultoria-Geral da União, a depender do caso, bem como, em qualquer hipótese, do Advogado-Geral da União, pertinentes à matéria.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA. CORONAVÍRUS. **Aquisição de bens OU Aquisição de insumos OU Contratação de serviços** destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (2019-nCoV). Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, alterada pela Medida Provisória n.º 926, de 2020. Procedimento simplificado. *[Complementar com especificidades]*. Possibilidade jurídica **condicionada ao atendimento das recomendações**.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise e manifestação acerca da possibilidade de contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 4º, da Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, tendo como objeto a **aquisição de bens OU a prestação de serviços OU a aquisição de insumos** *[especificar o objeto da contratação]* destinados ao enfrentamento, pelo órgão público assessorado, da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (2019-nCoV), no valor estimado de R\$ **XXX**.
2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:
 - a) solicitação da contratação (fls. xxx/SEI xxx);
 - b) proposta da empresa a ser contratada (fls. xxx/SEI xxx);
 - c) projeto básico (fls. xxx/SEI xxx);
 - d) autorização da autoridade administrativa (fls. xxx/SEI xxx);
 - e) documentação referente à habilitação da futura contratada (fls. xxx/SEI xxx);
 - f) declaração de disponibilidade orçamentária (fls. xxx/SEI xxx);
 - g) minuta do contrato (fls. xxx/SEI xxx)
3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.
4. É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Dos limites da análise jurídica

5. A atividade de exame e aprovação de minutas de contratos e dos atos pelos quais se vai decidir a dispensa de licitação pelos órgãos de consultoria da Advocacia-Geral da União é prévia, consoante o art. 11, inciso VI, alíneas "a" e "b", da Lei Complementar n.º 73, de 1993, c/c o art. 10, § 1º, da Lei n.º 10.480, de 2002. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do órgão consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.
6. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC n.º 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta n.º 01, de 2 de dezembro de 2016)
7. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

2.2 Breve contextualização sobre a situação de emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus: aspectos legais e previsão de hipótese temporária de dispensa de licitação.

8. Como é notório, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto do novo coronavírus (2019-nCoV) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Já no dia 11 de março de 2020, a OMS declarou que a Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus, passou a ser caracterizada como uma pandemia, em razão de ter a doença atingido diversos países do mundo, em três continentes ou mais.

9. No Brasil, o Ministro de Estado da Saúde emitiu a Portaria nº 188/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2020, declarando Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).

10. Nesse contexto, foi publicada a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, estabelecendo "as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019".

11. Uma das medidas de enfrentamento à pandemia previstas no novel diploma consiste na hipótese de dispensa de licitação estabelecida em seu art. 4º, nos seguintes termos:

Art. 4º Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

12. Vale notar que, em sua redação original, acima transcrita, o art. 4º da Lei n.º 13.979, de 2020, autorizava a contratação direta, por dispensa de licitação, destinada exclusivamente à compra de bens, à prestação de serviços e à aquisição de insumos **de saúde** necessários à contenção da situação emergencial relacionada à pandemia do novo coronavírus.

13. Diante do agravamento da situação no país, o Ministro de Estado da Saúde declarou, em todo o território nacional, por meio da Portaria nº 454/GM/MS, de 20 de março de 2020, o estado de transmissão comunitária do novo coronavírus, situação em que as autoridades de saúde já não mais conseguem rastrear a origem das cadeias de infecção, ou quando as cadeias já envolvem mais de cinco gerações de pessoas.

14. O Congresso Nacional, por sua vez, por meio do Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a ocorrência do estado de calamidade pública em face do surto de coronavírus (Covid-19), com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

15. Assim, em face da necessidade constatada pelo Estado Brasileiro quanto à adoção de providências imediatas e mais eficazes de combate transmissibilidade do novo coronavírus (Covid-19), veio a ser editada a Medida Provisória n.º 926, de 20 de março de 2020, que alterou a Lei nº 13.979, de 2020, para nela introduzir regramento específico e mais detalhado acerca da hipótese de dispensa de licitação originalmente prevista no art. 4º da norma.

16. Nesse sentido, o art. 4º da Lei nº 13.979, de 2020, passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. ([Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020](#))

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o **caput** deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no [§ 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#), o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

§ 3º Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido. ([Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020](#)) (grifamos)

17. As modificações decorrentes da Medida Provisória n.º 926, de 2020, estenderam a possibilidade de dispensa de licitação da Lei n.º 13.979, de 2020, à aquisição de **quaisquer** bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos considerados necessários para enfrentar a emergência de saúde do novo coronavírus.

18. Observe-se que o nítido escopo da Lei n.º 13.979, de 2020, é o de atender necessidades estatais transitórias, relativas à situação de emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus. Daí porque o § 1º do art. 4º da nova lei registrou expressamente que a dispensa de licitação nela prevista é **temporária**, estando a sua aplicação **limitada** ao período excepcional pelo qual perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.

19. A excepcionalidade das medidas de flexibilização das contratações públicas para atender às necessidades decorrentes da Covid-19 foram reconhecidas, igualmente, pelo art. 8º da Lei n. 13.979, de 2020, que assim dispõe:

Art. 8º Esta Lei vigorará enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, exceto quanto aos contratos de que trata o art. 4º-H, que obedecerão ao prazo de vigência neles estabelecidos. ([Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020](#))

20. O regime excepcional e temporário de contratações públicas inaugurado pela Lei n.º 13.979, de 2020, insere-se no conteúdo do chamado Direito Excepcional, segundo o qual leciona Carlos Maximiliano, *in verbis*:

O Direito Excepcional é subordinado a uma razão também, sua, própria, original, porém reconhecível, às vezes, até evidente, embora diversa da razão mais geral sobre a qual se baseia o Direito comum (3).

(...)

272 - **As disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas, ou contra o Direito comum; por isso não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente.** Os contemporâneos preferem encontrar o fundamento desse preceito no fato de

se acharem preponderantemente do lado do princípio geral as forças sociais que influem na aplicação de toda regra positiva, como sejam os fatores sociológicos, a Werturteil dos tedescos, e outras.

O art. 6º da antiga Lei de Introdução abrange, em seu conjuntos, as disposições derogatórias do Direito comum; as que confinam a sua operação a determinada pessoas, ou a um grupo de homens à parte; atuam excepcionalmente, em proveito, ou prejuízo, do menor número.

Não se confunda com as de alcance geral, aplicáveis a todos, porém suscetíveis de afetar duramente alguns indivíduos por causa da sua condição particular. Refere-se o preceito àquelas que, executadas na íntegra, só atingem a poucos, ao passo que o resto da comunidade fica isenta (3).

Impõe-se também a exegese estrita à norma que estabelece uma incapacidade qualquer, ou comina a decadência de um direito: esta é designada pelas expressões legais – “ou restringe direitos” (4).

(...)

286 - Parece oportuna a generalização da regra exposta acerca de determinadas espécies de preceitos, esclarecer como se entende e aplica uma norma excepcional. **É de Direito estrito; reduz-se à hipótese expressa: na dúvida, segue-se a regra geral. Eis porque se diz que a exceção confirma a regra nos casos não excetuados.**

(...)

288 - Releva advertir que todo preceito tem valor apenas relativo. A regra do art. 6º da antiga Lei de Introdução ao Código Civil consolida o velho adágio - **interpretam-se restritivamente as disposições derogatórias do Direito comum, brocardo este correspondente ao dos romanos** - *exceptiones sunt strictissimoe interpretationis*. Qualquer dos três conceitos aplica-se com a maior circunspeção e reserva, e comporta numerosas exceções (1): daí a divergência na maneira de o entender, até entre pontífices das letras jurídicas. (Hermenêutica e Aplicação do Direito. Rio de Janeiro: Forense, 19ª Edição, p. 184/193) (grifamos)

21. Considerando a excepcionalidade do regramento posto e seu caráter transitório, é possível concluir que as disposições da Lei nº 13.979, de 2020 - em especial, no que interessa ao presente exame, as normas sobre dispensa de licitação -, são aplicáveis apenas e tão somente às expressas situações abrangidas no novel texto legal, nas quais resta afastada, total ou parcialmente, a incidência do regime jurídico geral de contratação pública, previsto na Lei nº 8.666, de 1993.

22. Dito de outro modo, a contratação direta por dispensa de licitação deverá ser regida pelas normas específicas previstas na Lei n.º 13.979, de 2020, de modo que a Lei n.º 8.666, de 1993, será aplicável exclusivamente em relação a aspectos não disciplinados na lei excepcional (e.g. conteúdo mínimo do contrato administrativo, hipóteses de cabimento das alterações contratuais, regras sobre fiscalização e acompanhamento da execução do objeto, dentre outras) e apenas quando tais disposições gerais forem consentâneas ao sentido e alcance da Lei n.º 13.979, de 2020.

23. Nesse sentido, ao examinar os principais aspectos jurídicos pertinentes à elaboração de modelos específicos de minutas para contratações fundadas na Lei nº 13.979, de 2020, a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos, por meio do PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), aprovado pelo Consultor-Geral da União, bem advertiu que *"Deve-se evitar exigir como pré-requisito ou restrição à contratação qualquer medida que não seja estritamente prevista na legislação, por melhor prática que possa aparentar ser"*.

24. Tais premissas deverão permear todo o processo de aplicação e interpretação da Lei n.º 13.979, de 2020, bem como de possível integração da disciplina nela prevista, quando for o caso.

25. Dito isto, passaremos a analisar os requisitos da dispensa de licitação prevista no art. 4º e seguintes da Lei n.º 13.979, de 2020.

2.3 Da dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus: requisitos legais específicos.

26. Como explanado na seção anterior, a Lei nº 13.979, de 2020, em seu art. 4º, acima transcrito, estabeleceu a dispensabilidade do procedimento licitatório para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.

27. Em seus artigos 4º-A a 4º I, a Lei nº 13.979, de 2020, apresenta o regramento específico a ser adotado para a dispensa de licitação, nos seguintes termos:

Art. 4º-A A aquisição de bens e a contratação de serviços a que se refere o **caput** do art. 4º não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

I - ocorrência de situação de emergência; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

Art. 4º-C Para as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

Art. 4º-D O Gerenciamento de Riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o **caput** conterá: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

I - declaração do objeto; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

II - fundamentação simplificada da contratação; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

III - descrição resumida da solução apresentada; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

IV - requisitos da contratação; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

V - critérios de medição e pagamento; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

a) Portal de Compras do Governo Federal; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

b) pesquisa publicada em mídia especializada; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

d) contratações similares de outros entes públicos; ou [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

VII - adequação orçamentária. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do **caput**. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do **caput** não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

Art. 4º-F Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição](#). [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

[...]

Art. 4º-H Os contratos regidos por esta Lei terão prazo de duração de até seis meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

Art. 4º-I Para os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nesta Lei, a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

28. Cumpre-nos destacar, de logo, para afastar quaisquer equívocos, que a dispensa prevista no art. 4º, da Lei n.º 13.979, de 2020, ostenta caráter singular, face aos contornos da situação emergencial que atrai a sua incidência, e, portanto, não se confunde, em absoluto, com a previsão constante do art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666, de 1993, cujos requisitos não demandam observância na hipótese de que ora se cuida. Outro não foi o entendimento adotado no PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, que deixou clara a inviabilidade de eventual "[...] *arrastamento dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais relativos ao artigo 24, IV, da Lei n. 8.666/93 para as contratações destinadas ao atendimento da presente situação de emergência em saúde pública [...]*".

29. Forte nessa premissa, e a partir dos dispositivos legais acima transcritos, verifica-se que, quanto aos requisitos legais próprios para configuração da dispensa de licitação, a Lei n.º 13.979, de 2020, considerando a calamidade pública decorrente do novo coronavírus, **presume atendidas** as seguintes condições (art. 4º-B):

- o ocorrência de situação de emergência;
- o necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;
- o existência de risco à segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e

- o limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

30. Percebe-se que a previsão constante do art. 4º-B da Lei n.º 13.979, de 2020, traz uma forte carga valorativa, eximindo o gestor público da obrigação de declinar, de forma individualizada, em cada um dos processos de contratação direta, os fatos e circunstâncias emergenciais que são de conhecimento público e notório.

31. Nesse sentido, é oportuno ter em mente que a situação fática excepcional que autoriza a dispensa de licitação para os fins da Lei n.º 13.979, de 2020, foi oficialmente reconhecida pelo Ministro de Estado da Saúde, por meio da citada Portaria n.º 188/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2020, que declarou a situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) no país, em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Dessa forma, sugere-se, apenas, que, previamente à formalização da contratação direta, a Administração busque se certificar da vigência da situação de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (art. 4º, §1º, Lei n.º 13.979/20).

32. Em face da presunção legal de atendimento das condições para realização da dispensa licitatória, cabe ao gestor ter a devida cautela em aplicar as regras excepcionais da Lei n.º 13.979, 2020, uma vez que, para se valer do referido permissivo, lhe será exigível, tão somente, a demonstração de que a contratação direta é **necessária e adequada** para combater a situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) decorrente do novo coronavírus.

33. O processo de dispensa de licitação deverá ser instruído, portanto, com manifestação da área técnica que demonstre a **relação de causalidade** existente entre a situação emergencial presumida por lei e a utilidade do objeto da pretendida contratação pública para o enfrentamento dessa mesma emergência.

34. No caso dos autos, consta do processo o documento Sei XXX/fls. XXX, por meio do qual a Administração reconhece que a contratação direta se alinha aos objetivos e finalidades da Lei n.º 13.979, 2020, sendo necessária e adequada para combater a situação emergencial sob comento.

35. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado n.º 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve este órgão de consultoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

OU

No caso dos autos, não consta do processo manifestação administrativa que declare estar a contratação direta alinhada aos objetivos e finalidades da Lei n.º 13.979, 2020, e demonstre ser o objeto necessário e adequado para combater a situação emergencial sob comento, o que deverá ser providenciado, como condição para o prosseguimento do feito.

36. Merece registro, ainda, que, ordinariamente, a justificativa de necessidade e utilidade da contratação do objeto para alcance dos objetivos legais e das demandas administrativas de interesse público deve ocorrer por meio de manifestação técnica que, dentre outros aspectos, delimite o quantitativo de bens e serviços considerados essenciais e indispensáveis para atender às demandas administrativas, evitando a aquisição em excesso ou em quantidade inferior ao necessário. Também para esse fim, exige-se a indicação da metodologia utilizada pelo órgão contratante para estimativa dos quantitativos, acompanhada da respectiva memória de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte (ex: consumo de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas).

37. Contudo, em face da situação emergencial subjacente à edição da Lei n.º 13.979, de 2020, nota-se que seu art. 4º-B, inciso IV, presume, para fins de dispensa de licitação, *"a limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência"*. Essa previsão significa precisamente que o legislador **dispensou** a Administração de, nas situações do art. 4º, da Lei n.º 13.979, de 2020, **justificar e delimitar de forma detalhada a demanda** considerada necessária para fazer face à situação emergencial decorrente da pandemia da Covid-19.

38. Nesse sentido, como bem destacado nos itens 27 a 30 do PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, *"A intenção parece ter sido, neste caso, permitir uma maior liberdade ao gestor para dimensionar suas compras. De fato, diante de valores tão caros ao Direito Constitucional, tais como a vida e a saúde, não seria razoável exigir do gestor um cálculo exato em relação às compras que irá realizar. [...] Há uma diferença de abordagem: em vez de ter de se preocupar em dimensionar exatamente os quantitativos para que seja a parcela exata do que é necessário para o enfrentamento da emergência, a lei libera o gestor desse ônus presumindo essa adequação para que este possa focar suas energias em outras questões reputadas por mais relevantes"*.

39. Por conta disso, excepcionalmente, com base no art. 4º-B, inciso IV, da Lei n.º 13.979, de 2020, deixa-se de recomendar, no presente caso, que a justificativa da necessidade da contratação contenha a delimitação precisa e especificada do quantitativo de bens e serviços considerados suficientes e indispensáveis para enfrentar a situação de emergência derivada do novo coronavírus.

40. Sendo assim, restam delineadas nos autos, conforme apontamentos acima, as condições específicas da Lei n.º 13.979, de 2020, para a dispensa de licitação com vistas à contratação direta de _____ *[inserir o objeto da contratação direta]*, destinada ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

2.4 Requisitos e demais formalidades legais a serem atendidas no processo de dispensa de licitação fundado na Lei n.º 13.979, de 2020.

41. Ultrapassado o exame acerca da possibilidade de contratação direta, mediante dispensa de licitação, com fundamento no art. 4º, da Lei n.º 13.979, de 2020, cumpre agora analisar o atendimento dos demais requisitos impostos pela própria lei, bem como as disposições e formalidades gerais da Lei n.º 8.666, de 1993, passíveis de aplicação no presente caso.

2.4.1 Da autorização para celebração de novos contratos e inclusão dos itens contratados no PAC.

42. À fl. XXX/No doc. SEI n. XXX, consta a autorização da autoridade competente para a contratação direta.

OU

No caso, não consta dos autos a autorização da autoridade competente para a contratação direta, o que deverá ser providenciado.

43. Ressalte-se que a Administração deverá se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

44. Para atividades de custeio, deverá a Administração Pública comprovar nos autos que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto n.º 10.193, de 27 de dezembro de 2019.

45. Já no tocante à exigência de comprovação de que a presente contratação esteja contemplada no Plano Anual de Contratações (PAC) da entidade, conforme previsto na Instrução Normativa n.º 01/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, em razão da natureza do objeto e do seu enquadramento como aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, recomenda-se que, oportunamente, a Administração providencie a inserção do objeto da contratação no PAC, como autoriza o art. 11, §2º, do referido normativo, caso essa providência ainda não tenha sido adotada.

46. Ademais, considerando o objeto da presente contratação e a importância e urgência necessárias para o enfrentamento da pandemia, considera-se atendido o disposto no art. 3º do Decreto n.º 8.540/2015.

2.4.2 Da dispensa de elaboração de estudos preliminares e do gerenciamento de riscos

47. A fase de planejamento da contratação encontra-se prevista e disciplinada no Decreto n.º 10.024, de 20 de setembro de 2019, e, em relação aos serviços, também na Instrução Normativa n.º 05, de 26 de maio de 2017, da então Secretária de Gestão do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, sendo concretizada, em regra, ao longo das seguintes etapas: (i) documento para formalização da demanda; (ii) estudos preliminares; (iii) gerenciamento de riscos; e (vi) projeto básico ou termo de referência, a depender do caso.

48. Considerando a necessidade de realizar contratações públicas mais céleres, com procedimentos internos simplificados, o art. 4º-C da Lei n. 13.979, de 2020, estabeleceu que a elaboração de estudos preliminares não se faz necessária quando se tratar de processo destinado à aquisição de bens ou à execução de serviços **comuns** para atender à situação de pandemia decorrente da Covid-19.

49. *Contrario sensu*, caso a contratação com base na Lei n.º 13.979, de 2020, tenha por objeto bens ou serviços **especiais** (art. 3º, inciso III, do Decreto n.º 10.024/2019), que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade técnica, não possam ser objetivamente definidos por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado (art. 3º, inciso II, do do Decreto n.º 10.024/2019), será necessária a elaboração dos estudos preliminares pela Administração.

50. Como se sabe, é do setor técnico competente a definição do bem ou serviço como comum ou especial, e com base nessa premissa, o Advogado-Geral da União editou a Orientação Normativa n.º 54, que assim dispõe:

COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL.

51. No caso, consta dos autos declaração administrativa no sentido de que o objeto da contratação direta consiste em **bem OU serviço** de natureza comum (**doc. Sei XXX/fls. XXX**), razão pela qual se encontra dispensada a elaboração dos estudos preliminares.

OU

No caso, não se verifica nos autos declaração administrativa acerca da natureza comum ou especial do objeto da contratação, o que deverá ser providenciado, com a consequente elaboração, na segunda hipótese, dos estudos preliminares.

OU

No caso, consta dos autos declaração administrativa no sentido de que o objeto da contratação direta consiste em **bem OU serviço** de natureza especial (**doc. Sei XXX/fls. XXX**), tendo sido elaborados os estudos preliminares.

OU

No caso, consta dos autos declaração administrativa no sentido de que o objeto da contratação direta consiste em **bem OU serviço** de natureza especial (**doc. Sei XXX/fls. XXX**), porém não foram elaborados os estudos preliminares, o que deverá ser providenciado, tomando como base, na hipótese de serviços, o disposto no art. 24 da IN SEGES/MP n.º 05/2017.

52. Igualmente imbuída do espírito de urgência e de simplificação, a Lei n.º 13.979, de 2020 no seu art. 4º-D, prevê que o gerenciamento de riscos somente será exigível durante a gestão do contrato, o que deverá ser oportunamente observado pela Administração, estando dispensada, assim, a elaboração de mapa de risco na fase de planejamento interno da contratação direta.

2.4.3 Do projeto básico simplificado

53. Nas hipóteses de contratações que envolvam o atendimento à situação emergencial decorrente do novo coronavírus, o art. 4º-E, da Lei n.º 13.979, de 2020, prevê que poderá a Administração Pública apresentar projeto básico simplificado, com o objetivo

de desburocratizar o procedimento, em face da celeridade exigida nesses casos.

54. Nesse sentido, o projeto básico simplificado deverá conter os seguintes elementos:

- declaração do objeto - descrição direta e objetiva do bem, insumo ou serviço a ser contratado, com as especificações mínimas suficientes para garantir a qualidade da contratação;
- fundamentação simplificada da contratação - justificativa clara da necessidade de objeto, abrangendo a demonstração da relação direta entre a contratação pretendida e o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus; devem-se evitar justificativas genéricas, incapazes de demonstrar de forma cabal a necessidade da Administração;
- descrição resumida da solução apresentada;
- requisitos da contratação - indicar os requisitos necessários ao atendimento da necessidade pública emergencial; no caso de serviços, analisar e declarar a não incidência das vedações previstas no art. 3º do Decreto n.º 9.507, de 2018, e do art. 9º da IN SEGES/MP n.º 05/2017, definir e justificar se o serviço possui natureza continuada ou não, e verificar se existe Caderno de Logística relativo ao objeto contratual, para que o projeto básico possa incorporar, no que couber, as especificações padronizadas (art. 29 da IN SEGES/MP n.º 05/2017); caso se mostre viável, incluir critérios e práticas de sustentabilidade pertinentes ao objeto; avaliar o prazo de vigência do contrato, que poderá ser de até seis meses, prorrogáveis por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública (art. 4º-H, da Lei n.º 13.979, de 2020); definir os requisitos de habilitação exigíveis da futura contratada, e a possibilidade de dispensar a apresentação de documentação de regularidade fiscal ou trabalhista, quando constatada a restrição de fornecedores ou prestadores de serviços;
- critérios de medição e pagamento - com observância dos parâmetros gerais indispensáveis e suficientes da Lei n.º 8.666, de 1993, e, em se tratando de serviços, da Instrução Normativa SEGES/MP n.º 05/2017, no que couber;
- estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: a) Portal de Compras do Governo Federal; b) pesquisa publicada em mídia especializada; c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; d) contratações similares de outros entes públicos; ou e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e
- adequação orçamentária - indicação do recurso orçamentário próprio para a despesa e da respectiva rubrica (art. 4º-E, § 1º, inciso VII, da Lei n.º 13.979, de 2020, arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, *caput*, da Lei 8.666/93).

55. Tanto para o caso da contratação de bens e insumos quanto de serviços, recomenda-se que sejam adotados pela Administração os modelos correspondentes e atualizados de projeto básico elaborados pela Advocacia-Geral da União, disponibilizados no seu sítio eletrônico da instituição, para utilização específica nas situações de contratação direta relacionada ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus, visando, com isso, garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise do documento.

56. Recomenda-se, ainda, que sejam destacadas, formal e visualmente, todas as alterações realizadas no modelo padronizado de projeto básico, justificando-se as inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto realizadas na minuta.

57. Oportuno salientar que o projeto básico deverá ser elaborado pelo setor requisitante do objeto da contratação, com posterior aprovação pela autoridade competente (art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993).

58. No caso, consta dos autos o projeto básico simplificado de **fls. XXX/doc. SEI n. XXX**, elaborado pela área requisitante, datado, assinado e aprovado pela autoridade competente (**fls. SEI n. XXX**).

OU

No caso, consta dos autos o projeto básico simplificado de **fls. XXX/doc. SEI n. XXX**, elaborado pela área requisitante, datado e assinado, o qual, entretanto, não foi devidamente aprovado pela autoridade competente, o que demanda a adoção de providências nesse sentido.

Além disso, foi juntada ao feito declaração da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de projeto básico disponibilizado pela AGU (**fls. XXX/doc. SEI n. XXX**).

OU

Além disso, muito embora não tenha sido juntada ao feito declaração da área técnica sobre o assunto, verifica-se que, aparentemente, o projeto básico se baseou no respectivo modelo de minuta padronizada disponibilizado pela AGU.

59. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o projeto básico contemplou o conteúdo mínimo fixado no art. 4º-E, § 1º, da Lei n.º 13.979, de 2020.

Nota Explicativa: O apontamento de eventuais falhas, retificações e esclarecimentos no conteúdo do projeto básico simplificado, se for o caso, deverá ser feito de acordo com a situação concreta a ser analisada, tomando-se por base, inclusive, as orientações constantes no PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU e no modelo de minuta de projeto básico elaborado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da AGU para utilização específica nas situações de contratação direta relacionada ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, causador da Covid-19.

Nesse caso, deverá ser utilizado o texto abaixo colacionado, com indicação das recomendações consideradas necessárias pelo órgão consultivo.

60. **Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

(...)

61. Dito isto, passaremos a destacar, nos tópicos seguintes, pontos específicos do planejamento da contratação, considerados essenciais à avaliação da regularidade geral do presente procedimento.

2.4.4 Justificativa da Escolha do Contratado

62. O projeto básico simplificado deverá conter justificativas a respeito das razões que condicionaram a escolha, pela Administração, do fornecedor dos bens e insumos, ou do executor dos serviços a serem contratados.

63. Adverte-se, contudo, que o fundamento dessa exigência não reside no art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei n.º 8.666, de 1993, que não se aplica às situações regidas pela Lei n.º 13.979, de 2020, mas sim no inafastável princípio administrativo e constitucional da impessoalidade (art. 37, *caput*, da Constituição), bem como no princípio da motivação dos atos administrativos, positivado no art. 2º, *caput*, e no art. 50, inciso IV, da Lei n.º 9.784, de 1999.

64. Com efeito, conforme explanado no item 60 do PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, "*independentemente de previsão legal explícita, a motivação da escolha do fornecedor decorre do próprio princípio da impessoalidade, em aplicação conjunta com o princípio republicano. Não se admite que a Administração escolha o fornecedor sem a ter a obrigação de motivar, ainda que de forma sucinta e objetiva, a opção feita. Entende-se por exigência a justificativa em questão, independentemente de aplicação do art. 26 supracitado*".

65. Dito isto, constata-se que foi apresentada no **item XXX** do projeto básico a justificativa da escolha do futuro contratado, estando o feito regularmente instruído, assim, quanto a esse aspecto.

OU

Dito isto, constata-se, do exame dos autos, que o projeto básico não contemplou a justificativa da escolha do futuro contratado, o que deverá ser providenciado na espécie, em homenagem aos princípios a que se submete a Administração Pública, acima indicados.

2.4.5 Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

66. Em relação às exigências de sustentabilidade, a regra nas contratações públicas é que sejam estabelecidos critérios e práticas que promovam o desenvolvimento sustentável (art. 3º, da Lei n.º 8.666/93 e art. 2º do Decreto n.º 7.746/2012), inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei n.º 12.305/2010).

67. Não foi por outra razão que os arts. 1º e 2º da IN SLTI/MP n.º 01/2010 dispuseram que as especificações para serviços devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

68. Entretanto, conforme bem anotado no PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, aprovado pelo Consultor-Geral da União, diante do objeto da presente contratação direta e do seu enquadramento como aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, a urgência inerente às contratações e o objetivo principal de preservação da vida e saúde devem prevalecer sobre a busca pela contratação sustentável. Vale transcrever trecho do citado parecer:

94. Como se vê do trecho acima, os argumentos contrários a exigências dessa natureza devem ser submetidos primeiramente ao crivo do princípio da proibição do retrocesso ambiental, o que realmente não é o caso nas contratações no âmbito do enfrentamento da pandemia, porque se busca justamente preservar a vida e a saúde.

95. Assim, diante da necessidade de atuação urgente da Administração, optou-se por seguir a diretriz normativa de se diminuir o iter procedimental até se chegar à contratação almejada, deixando-se de inserir exigências de caráter ambiental, para não correr o risco de, com isso, aumentar a perda de vidas humanas.

96. Entretanto, isso não impede que o gestor adote tais medidas nos processos de sua competência, caso reúna as condições de fazê-lo. (g.n.)

69. Assim, fica dispensada a comprovação dos requisitos de sustentabilidade no presente caso, sendo facultado ao gestor, se houver condições de fazê-lo, adotar as medidas pertinentes, como boa prática de contratação.

2.4.6 Dos requisitos de habilitação da futura contratada. Possibilidade de dispensa de apresentação de documentos de habilitação.

70. Como se sabe, mesmo nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, podem ser formuladas pelo órgão público contratante, a rigor, exigências de habilitação jurídica, de regularidade fiscal e trabalhista e de qualificação técnica e econômico-financeira a serem atendidas pela futura contratada, com relação aos aspectos considerados essenciais à regularidade da contratação (arts. 27 a 33, da Lei n.º 8.666, de 1993).

71. Além disso, é necessário que o órgão contratante averigue, previamente à formalização do vínculo contratual, a eventual existência de registros válidos de sanções impostas contra a possível contratada, que a impeçam de firmar contratos com a Administração Pública (cf. art. 12 da Lei n.º 8.429/1992, art. 6º, inciso III, da Lei n.º 10.522/2002, art. 7º da Lei n.º 10.520/2001, art. 87, incisos III e IV, da Lei n.º 8.666/1993, e art. 46, da Lei n.º 8.443/1992).

72. Para tanto, deverá ser efetuada pelo órgão contratante a consulta da situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros e sistemas:

a) Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf;

b) Cadastro Informativo de Créditos não quitados do Setor Público Federal - Cadin (visando auxiliar na verificação das informações prestadas pelos administrados e pelos demais órgãos da Administração, em especial as constantes em certidões e

declarações);

c) Banco Nacional de Devedores Trabalhistas, mantido pelo Tribunal Superior do Trabalho; e

d) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União (www.portaldatransparencia.gov.br/ceis);

e) Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php).

f) Relação de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União (<https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1660:2:::NO:2::>).

73. Observe-se que, para a consulta de licitantes pessoa jurídica, poderá haver a substituição das consultas indicadas nas alíneas "d", "e" e "f" acima pela Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica, disponibilizada pelo TCU (<https://certidoesapf.apps.tcu.gov.br/>).

74. Ressalte-se ser essencial, igualmente, a demonstração de que a futura contratada observa o disposto no art. 27, inciso V, da Lei n.º 8.666, de 1993, o qual exige, como requisito para habilitação nas licitações e contratações públicas, o cumprimento da regra prevista no art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, que veda o "*trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos*".

75. Dito isto, observa-se que o art. 4º-F da Lei n.º 13.979, de 2020, de maneira inovadora, estabelece que, em caso de restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá, nas contratações regidas pela nova lei, dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação pela futura contratada, ressalvados, porém, a exigência de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 7º, da Constituição.

76. É importante destacar que a restrição de mercado a que alude o art. 4º-F da Lei n.º 13.979, de 2020, configura-se não apenas nos casos de restrição (oferta reduzida) de fornecedores ou executores do objeto no mercado, mas também nas situações em que a Administração tem dificuldades em encontrar no mercado empresas em condições de preencher os requisitos de habilitação exigíveis a princípio.

77. Nesse sentido, resta claro que o legislador, mais uma vez, se valeu da ponderação entre os valores da economicidade, do respeito à competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, envolvidos no art. 27 da Lei n.º 8666, de 1993, e os valores da vida e da preservação da saúde, diretamente relacionados à necessidade de oferecer, prontamente, soluções para enfrentar a pandemia da Covid-19, tendo feito prevalecer estes últimos, de forma expressa e absoluta.

78. Destarte, cabe ao gestor comprovar no processo, quando for o caso, a existência de restrição de fornecedores de bens ou insumos, ou de prestadores de serviços no mercado, de tal modo que a exigência dos requisitos de habilitação, uma vez imposta, terminaria por frustrar o atingimento dos objetivos da contratação almejada.

79. Na mesma linha, foi autorizada a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido (art. 4º, § 3º, da Lei n.º 13.979, de 2020).

80. Sobre o assunto, o multicitado PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU esclarece que:

67. Houve alguma dúvida sobre o âmbito de utilização do §3º acima citado: seria ele aplicável somente em procedimentos licitatórios ou apenas na dispensa de licitação?

68. É um princípio de interpretação de normas que o parágrafo deve ser interpretado de acordo com o *caput*, o que indicaria, a princípio, a aplicabilidade apenas em situação de dispensa de licitação. Entretanto, isso geraria um paradoxo, já que, se, comprovadamente, se tratar de única fornecedora, o instrumento a ser utilizado não é a dispensa e nem a licitação, mas sim a inexigibilidade de licitação.

69. Saliente-se que, em regra, tal monopólio do fornecimento deveria ser do conhecimento do gestor antes da contratação, mas entende-se plenamente possível que tal ciência se configure somente após a abertura do certame público. Na verdade, constata-se ser, em tese, admissível, que o procedimento licitatório apresente apenas um licitante, o que configuraria indicativo, indício ou, em alguns casos, prova, de que há tal monopólio. Entretanto, como o processamento da inexigibilidade de licitação é diferente do da licitação, enfatize-se não ser cabível fazer valer o art. 4º, §3º em questão em procedimentos licitatórios - de fato, seria ampliar em demasiado a sua hipótese de incidência.

70. Recomenda-se que, em tais casos, haja a instrução de procedimento de inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 4º, §3º da Lei 13.979/20, aplicando-se o regime desta lei (e da lei 8.666/93 apenas como norma geral, subsidiariamente). Ademais, pelo princípio da instrumentalidade das formas, tendo em vista que a diferença entre a dispensa do *caput* e a inexigibilidade do §3º é terminológica e não procedimental, tem-se que eventuais contratações chamadas de dispensa mas que tenham sido instruídas na forma do art. 4º, §3º (leia-se: seguindo a lista de verificação de dispensa, com comprovação adicional do monopólio do fornecimento) são juridicamente válidas, tratando-se de mera atecnia, uma irregularidade que não impacta nem a juridicidade da medida nem os seus efeitos. (grifamos)

81. Partindo-se desse entendimento, conclui-se que apenas será viável a contratação de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar de situação que configure a inexigibilidade de licitação, é dizer, quando restar comprovado nos autos que a pretensa contratada ostenta a condição de fornecedora exclusiva do bem, insumo ou serviço a ser contratado, ainda que se tenha atribuído à contratação a denominação formal de dispensa de licitação, o que, como visto, considera-se mera atecnia.

82. Feitas estas considerações, verifica-se que, no presente feito, às fls. XXX/doc. SEI n. XXX, foram juntados documentos que comprovam o atendimento pela futura contratada das exigências de **habilitação jurídica OU de regularidade fiscal e trabalhista OU de qualificação técnica OU de qualificação econômico-financeira** estabelecidas no projeto básico, bem como a inexistência de óbices para a sua contratação.

83. Nada obstante, de acordo com certidão/documento XXXXXXXX, constata-se haver registro de pendência(s)/irregularidade(s) em nome da futura contratada, sendo recomendável a adoção das medidas cabíveis para sua devida regularização.

OU

Feitas estas considerações, verifica-se que, no presente feito, não foi/foram juntado(s) o(s) documento(s) que comprova(m) o atendimento pela futura contratada das exigências de **habilitação jurídica OU de regularidade fiscal e trabalhista OU de qualificação técnica OU de qualificação econômico-financeira** estabelecidas no projeto básico (**OU não foi/foram juntado(s) o(s) documento(s) que comprova(m) a ausência de impedimentos para contratar com o Poder Público**).

Desta maneira, recomenda-se a regularização como condição para a contratação pretendida.

OU

Nota Explicativa: A redação abaixo deverá ser adequada pelo Advogado Público oficiante, no caso concreto, levando em conta a multiplicidade de situações que podem ocorrer quanto à comprovação da restrição de mercado e da dispensa de atendimento de requisitos de habilitação.

Feitas estas considerações, verifica-se que, no presente feito, durante o planejamento da presente contratação direta, foi identificada pela área técnica a restrição de **fornecedores de bens OU prestadores de serviços** do ramo de mercado do objeto a ser contratado, tendo em vista _____ (indicar com clareza a situação que configura a alegada restrição de mercado), conforme documentos e manifestações indicadas às fls. XXX/doc. SEI n. XXX.

Por conta disso, a Administração optou pela contratação da empresa _____, e, para viabilizar a formalização do ajuste, decidiu, justificadamente, por dispensá-la, no caso concreto, da apresentação de documentos relativos à prova de requisitos de **habilitação jurídica OU de regularidade fiscal e trabalhista OU de qualificação técnica OU de qualificação econômico-financeira**, originalmente estabelecidos no projeto básico.

Verifica-se, ademais, que constam dos autos os documentos relativos ao atendimento da prova de regularidade da futura contratada junto à Seguridade Social e ao cumprimento do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 7º, da Constituição (fls. XXX/doc. SEI n. XXX.), estando o feito regularmente instruído quanto a esse ponto.

OU

Verifica-se, entretanto, que não constam dos autos documentos que comprovem a regularidade da futura contratada junto à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 7º, da Constituição, o que, portanto, deverá ser providenciado pela Administração.

Nota Explicativa: Caso se trate da situação disciplinada pelo art. 4.º § 3º, da Lei n.º 13.979, de 2020, deverá ser observada a orientação constante do item 70 do PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, instruindo-se o feito em conformidade com os requisitos legais pertinentes à dispensa de licitação, com a comprovação adicional da exclusividade do fornecedor dos bens ou insumos ou do prestador do serviço a ser contratado.

2.4.7 Da estimativa de preços

84. Quanto à metodologia adotada para estimar os custos unitários e total da contratação, exige-se, em regra, que a Administração providencie a juntada aos autos de orçamento estimativo, elaborado a partir dos dados obtidos por meio de pesquisa de preços realizada conforme as diretrizes da Instrução Normativa SLTI/MP n. 05, de 2014. No caso da contratação de serviços, é dever da Administração, inclusive, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (arts. 7º, §2º, II, e 40, §2º, II, da Lei n.º 8.666/1993).

85. Nada obstante, em se tratando das contratações destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, a forma de elaboração do orçamento estimativo de preços foi especificamente regulada pelo art. 4º-E, inciso VI, da Lei n. 13.979, de 2020, nos seguintes termos:

Art. 4º-E. [...]

VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:

- a) Portal de Compras do Governo Federal;
- b) pesquisa publicada em mídia especializada;
- c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- d) contratações similares de outros entes públicos; ou
- e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.

[...]

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do **caput**.

86. Com isso, resta afastada, no caso, a aplicação da Instrução Normativa SLTI/MP nº 05, de 2014, sobre a pesquisa de preços, devendo haver uma busca simplificada do valor da contratação.

87. Com efeito, sabe-se que a utilização de mais de uma fonte de pesquisa (“cesta de preços aceitáveis”), bem como a preferência pela consulta de contratações anteriores do Poder Público, em tese, tendem a gerar resultados mais confiáveis e consentâneos com os preços praticados no mercado. Todavia, deve-se ter em mente que nenhuma dessas medidas é indispensável para dar validade jurídica à pesquisa de preços realizada previamente às contratações fundadas na Lei n.º 13.979, de 2020, sendo suficiente para esse fim o uso de uma das fontes indicadas em seu art. 4º-E, inciso VI. Cabe ao administrador, assim, verificar, de acordo com o objeto a ser contratado e a urgência da demanda, se o uso de uma “cesta de preços” ou a preferência às consultas no Painel de Preços ou em contratações similares do Poder Público é viável, conveniente e oportuna.

88. Importa registrar, ainda, que o regramento excepcional trazido pela Lei n. 13.979, de 2020, flexibilizou a obrigatoriedade de elaboração do próprio orçamento, na medida em que autorizou a dispensa, mediante justificativa da autoridade competente, da estimativa de preços (art. 4º-E, §2º).

89. Também restou autorizada pela lei, mesmo quando efetuada a estimativa, a contratação por preços superiores ao estimado, desde que os valores superiores sejam decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos (art. 4º-E, §3º).

90. Exatamente nessa linha, consignou o PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, que, nas situações submetidas à disciplina da Lei n. 13.979, de 2020, não deverá ser exigida “[...] justificativa para não priorização de pesquisas de contratações governamentais, ou obrigatoriedade de utilização de 3 pesquisas (já que a estimativa como um todo é dispensável) ou algo do gênero. Optou-se simplesmente por questionar, na Lista de Verificação, se há estimativa de preços com base em um dos parâmetros previstos na lei; se a ausência de estimativa foi justificada; se a estimativa, como ato administrativo que é, foi objeto de motivação ainda que sucinta; se há planilha de preços no caso de serviços continuados com mão-de-obra e se há justificativa para eventual contratação em preço superior ao obtido na pesquisa” (item 74).

91. Ressalta-se, porém, que as disposições da Instrução Normativa SLTI/MP n.º 05/2014 podem vir ser utilizadas como boas práticas, se cabíveis e convenientes, porém, sem caráter vinculatório.

92. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos da contratação deixará de ser examinada por este órgão jurídico, por se tratar de atribuição estranha à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

93. No caso dos autos, foi feita estimativa de preços, com base no art. 4º-E, inciso VI, da Lei n. 13.979, de 2020 (fls. XXX/SEI n. XXX).

OU

Nota Explicativa: Caso tenha sido elaborada a estimativa de preços, porém tenha a Administração concluído pela necessidade de contratação por valor superior ao estimado, deve-se utilizar um dos itens abaixo:

No caso dos autos, foi elaborada a estimativa de preços, com base no art. 4º-E, inciso VI, da Lei n. 13.979, de 2020 (fls. XXX/SEI n. XXX). Muito embora se pretenda realizar a contratação por preço superior ao estimado, constata-se que foi trazida aos autos manifestação contendo as justificativas correspondentes, demonstrando que a variação de preços decorre por oscilações do mercado, nos termos do art. 4º-E, §3º, da Lei n.º 13.979, de 2020.

OU

No caso dos autos, foi elaborada a estimativa de preços, com base no art. 4º-E, inciso VI, da Lei n. 13.979, de 2020 (fls. XXX/SEI n. XXX). Muito embora se pretenda realizar a contratação por preço superior ao estimado, constata-se que não constam dos autos as devidas justificativas, o que deverá ser providenciado, em conformidade com o art. 4º-E, §3º, da Lei n.º 13.979, de 2020.

Nota Explicativa: Caso tenha sido dispensada a realização de estimativa de preços, deve-se utilizar um dos itens abaixo:

No caso dos autos, foi dispensada a realização de estimativa de preços, com base no art. 4º-E, §2º, da Lei n. 13.979, de 2020, havendo a Administração apresentado justificativa para tanto (fls. XXX/SEI n. XXX).

OU

No caso dos autos, foi dispensada a realização de estimativa de preços, com base no art. 4º-E, §2º, da Lei n. 13.979, de 2020, sem que tenha sido apresentada justificativa para tanto, o que deverá ser providenciado pela Administração.

Nota Explicativa: Em caso de contratação de serviços, deve-se utilizar um dos itens abaixo:

Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos às fls. XXX/doc. SEI XXX.

OU

Compulsando os autos, verifica-se que não foi juntada planilha de custos e formação de preços. Desse modo, deverá a planilha ser preenchida pela Administração com a indicação de todos os custos unitários dos itens referentes ao serviço ou justificada sua dispensa. Atenta-se que somente se admite a dispensa de seu preenchimento nas contratações em que, pela própria natureza do objeto, torne-se desnecessário ou inviável o detalhamento dos custos para fins de aferição de exequibilidade (subitem 2.9, b.1, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017).

2.4.8 Da dotação orçamentária e atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal

94. No presente caso, consta do processo a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica (art. 4º-E, § 1º, inciso VII, da Lei n.º 13.979, de 2020, arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, *caput*, da Lei 8.666/93).

OU

No presente caso, não foi trazida aos autos a indispensável declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, indicando a respectiva rubrica, o que afronta o art. 4º-E, § 1º, inciso VII, da Lei n.º 13.979, de 2020, bem como os arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, *caput*, da Lei 8.666/93. Sendo assim, a falha deverá ser corrigida, com a juntada aos autos da declaração de disponibilidade orçamentária, nos termos exigidos em lei.

95. Alerta-se, ainda, para a necessidade juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei n.º 4.320/64.

96. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar n.º 101/2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU n.º 52/2014 ("*As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar n.º 101, de 2000*").

97. Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

OU

No caso, consta nos autos declaração do setor competente no sentido de que se trata de despesa administrativa considerada ordinária, já prevista no orçamento e destinada à manutenção de ação preexistente, pelo que resta dispensada, com base na autorização constante da Orientação Normativa AGU n.º 52/2014, a juntada aos autos dos documentos indicados no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.5 Da minuta de contrato

Nota Explicativa: A sugestão a seguir deverá ser adotada quando houver sido acostada minuta de termo de contrato pela Administração. Caso o instrumento não tenha sido juntado ao processo, será pertinente a adoção da sugestão alternativa constante da próxima seção deste parecer (2.5 Da substituição do termo de contrato por instrumento equivalente).

98. Inicialmente, cumpre dizer que, no regime jurídico atual dos contratos de prestação de serviço, a utilização das minutas padronizadas de editais e contratos da AGU pela Administração passou a ser obrigatória (art. 35 da IN SEGES/MP n.º 05/2017). Em relação às aquisições, recomenda-se igualmente a adoção das referidas minutas.

99. A padronização de modelos de editais e contratos para contratação de bens e serviços é medida de eficiência e celeridade administrativa. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC n.º 06:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.

Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU (grifos nossos).

100. Dito isso, constata-se, no caso, a juntada aos autos de minuta de termo de contrato (fls. XXX/doc. SEI XXX), elaborada com base no modelo correspondente disponibilizado pela AGU para utilização específica nas situações de contratação direta relacionada ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus **[INDICAR O MODELO DA AGU]**. Sendo assim, quanto ao uso propriamente dito do modelo adequado, não há ressalvas a fazer.

101. Vale observar que a não identificação de eventuais inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta, a um só tempo, ofende a exigência do art. 35 da IN SEGES/MP n.º 05/2017 e compromete a eficiência da análise jurídica e, por consequência, a celeridade na manifestação deste órgão jurídico.

Nota Explicativa: O apontamento de eventuais falhas, retificações e esclarecimentos relativos ao conteúdo da minuta de contrato, se for o caso, deverá ser feito de acordo com a situação concreta a ser analisada, tomando-se por base, inclusive, as orientações constantes no PARECER n.º 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU e no modelo de minuta contratual elaborado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da AGU para utilização específica nas situações de contratação direta relacionada

ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, causador da Covid-19.

102. Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas (**OU** conteúdo das partes editáveis das minutas), constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

[...]

) a Administração deverá observar que a vigência contratual deverá ser de até seis meses, conforme disposto no art. 4º-H, da Lei n. 13.979, de 2020, sendo admitida a prorrogação, por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública. Observa-se que o prazo de duração dos contratos deverá ser obedecida, ainda que a Lei n. 13.979, de 2020, perca sua vigência, nos termos do art. 8º. Assim, apenas a prorrogação dos contratos fica impedida caso ocorra a perda de vigência da referida lei.

) da análise da vigência contratual que consta da minuta de contrato, percebemos que haverá extrapolação do exercício financeiro. Desse modo, somente será possível essa contratação se o presente objeto contiver produto previsto nas metas do Plano Plurianual (art. 57, inciso I, da Lei nº 8.666/1993) - devendo haver a comprovação nos autos desse fato -, ou, se todo o empenho necessário à execução contratual for realizado até o dia 31 de dezembro do ano da conclusão da licitação, com fulcro na Orientação Normativa AGU nº 39/2011, cujo enunciado é o seguinte: *“A vigência dos contratos regidos pelo art. 57, caput, da lei 8.666, de 1993, pode ultrapassar o exercício financeiro em que celebrados, desde que as despesas a eles referentes sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, permitindo-se, assim, sua inscrição em restos a pagar”*. Registre-se que o art. 167, § 3º, da Constituição Federal permite a abertura de crédito extraordinário para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de calamidade pública, observado o disposto no art. 62, o que, se for o caso, deverá ser levado em consideração.

) na minuta de contrato deverá estar previsto que o contratado se obriga a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato, conforme art. 4º-I, da Lei n. 13.979, de 2020.

OU

2.5 Da substituição do termo de contrato por instrumento equivalente

103. No tocante à formalização da relação jurídica a ser firmada entre a Administração e o particular, tem-se que o art. 62 da Lei nº 8.666/1993, subsidiariamente aplicável ao caso, autoriza a dispensa do termo de contrato e faculta a sua substituição por instrumentos outros, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, quando se tratar de ajustes cujo valor seja de até R\$ 176.000,00 (cento e sessenta e seus mil reais) ou, independentemente do valor, caso se trate de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

104. Vale frisar, no entanto, que o mesmo dispositivo, em seu § 2º, determina que o instrumento substitutivo, quando adotado, deverá conter as cláusulas elencadas no art. 55 da Lei n.º 8.666/1993, naquilo que couber, de forma que consigne as condições essenciais que regerão a execução do ajuste, como, por exemplo, a descrição precisa do objeto, as obrigações e responsabilidades das partes, a vinculação ao edital e à proposta ofertada, os prazos de execução, forma e prazo de pagamento, sanções, etc.

105. Sobre o assunto, inclusive, tem-se a orientação proferida pelo TCU no Acórdão nº 1179/2006 - Primeira Câmara (item 9.5.10), no sentido de que *“ao utilizar nota de empenho de despesa como instrumento hábil de contratação, nos moldes permitidos pelo art. 62 da Lei nº 8.666/93, indique explicitamente, no anexo denominado de ‘cláusulas necessárias’, o número da nota de empenho associado à contratação”*.

106. Em hipóteses tais, deverão ser observadas, também, as disposições inseridas no projeto básico, a fim de que haja compatibilidade entre os documentos que disciplinam a contratação.

Nota Explicativa: Caso tenha sido utilizado o instrumento substitutivo ao termo contratual, deverá ser adotada a redação a seguir:

107. No presente caso, constata-se a opção do gestor em dispensar o termo de contrato, substituindo-o por **XXX (carta-contrato/autorização de compra/nota de empenho de despesa etc)**. Tendo em vista o valor estimado da contratação, inferior a R\$ 176.000,00, e a inclusão, no Projeto Básico, de subitens que tratam dos conteúdos previstos no art. 55 da Lei nº 8.666/93, conclui-se pela viabilidade jurídica de adoção do instrumento substitutivo ao termo de contrato.

OU

No presente caso, constata-se a opção do gestor em dispensar o termo de contrato, substituindo-o por **XXX (carta-contrato/autorização de compra/nota de empenho de despesa etc)**. Tendo em vista o valor estimado da contratação, inferior a R\$ 176.000,00, conclui-se pela viabilidade jurídica de adoção do instrumento substitutivo, havendo, porém, a necessidade de incluir, no Projeto Básico, subitens que regulem(indicar os conteúdos do art. 55 que devem ser incluídos).

Em relação ao instrumento que substitui o contrato, serão feitas, ainda, as seguintes considerações, a serem devidamente avaliadas pela Administração, como condição para sua aprovação:

)

)

OU

Nota Explicativa: Caso não tenha sido juntado termo de contrato nem indicado instrumento substitutivo, deverá ser utilizada a redação abaixo:

No caso, verifica-se que não foi anexada aos autos minuta de contrato, nem, tampouco, manifestação da área técnica acerca da sua eventual substituição por instrumentos hábeis diversos. Todavia, tendo em vista o valor estimado da contratação, inferior a R\$ 176.000,00, e a inclusão, no Projeto Básico, de subitens que tratam dos conteúdos previstos no art. 55 da Lei nº 8.666/93, conclui-se pela viabilidade jurídica de adoção do instrumento substitutivo ao termo de contrato, o qual deverá ser providenciado pela Administração.

OU

No caso, verifica-se que não foi anexada aos autos minuta de contrato, nem, tampouco, manifestação da área técnica acerca da sua eventual substituição por instrumentos hábeis diversos. Todavia, tendo em vista o valor estimado da contratação, inferior a R\$ 176.000,00, conclui-se pela viabilidade jurídica de adoção do instrumento substitutivo ao termo de contrato, o qual deverá ser providenciado pela Administração, desde que sejam inseridos no Projeto Básico subitens que regulem(indicar os conteúdos do art. 55 que devem ser incluídos).

OU

Nota Explicativa: Caso não tenha sido juntado termo de contrato, mas o instrumento seja necessário, deverá ser utilizada a redação abaixo:

No caso, verifica-se que não foi anexado o termo de contrato e, por outro lado, a hipótese não encontra amparo no art. 62 da Lei nº 8.666/93, que admite a sua dispensa para os ajustes cujo valor seja de até R\$ 176.000,00 ou, independentemente do valor, caso se trate de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

Com efeito, além de se tratar, no caso, da futura contratação de serviços continuados, e não de compra com entrega imediata e integral de bens, constata-se que o valor contratual supera o limite de R\$ 176.000,00, conforme indica o documento de **fls. XXX/Sei XXX**.

Necessário, pois, que a Administração providencie o termo contratual, que deverá conter os elementos mínimos previstos no art. 55 da Lei nº 8.666, de 1993, reencaminhando os autos a este órgão jurídico, para exame e aprovação jurídica da minuta anexada.

2.6 Da publicidade dos contratos firmados sob a égide da Lei n.º 13.979, de 2020: não incidência do art. 26, caput, da Lei n.º 8.666/1993.

108. Por fim, constata-se que a Lei nº 13.979, de 2020, em seu art. 4º, § 2º, contém previsão específica acerca dos mecanismos para conferir publicidade aos ajustes com base nela firmados, estabelecendo, que:

Art. 4º. [...]

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição. (grifamos)

109. Na linha de entendimento adotada no PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, deve-se considerar que a existência de disposição própria para regular a publicidade dos contratos firmados sob o regime excepcional e transitório da Lei nº 13.979, de 2020, tem o condão de afastar, **por completo**, a disciplina da Lei nº 8.666, de 1993, acerca desse aspecto.

110. Nesse sentido, pontou-se que: (i) o art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993, é expresso ao dispor sobre a sua aplicabilidade às hipóteses de dispensas previstas no art. 24 da Lei Geral de Licitações e Contratos, de modo que não é razoável considerar a incidência citado dispositivo sobre a dispensa do art. 4º da Lei nº 13.979, de 2020; (ii) a previsão do art. 4º, § 2º, da Lei nº 13.979, de 2002, impede que se cogite a existência de lacuna relativa ao tema, afastando a possibilidade de integração analógica do texto legal; e (iii) não se mostra razoável exigir publicação na imprensa oficial quando a medida prevista em lei específica já confere transparência similar às contratações, considerando a emergência da situação em questão.

111. Igualmente, o PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU firmou-se no sentido de não ser exigível, nos casos de contratação direta fundadas na Lei nº 13.979, de 2020, a ratificação da dispensa pela autoridade superior, uma vez que, além de não se tratar de procedimento expressamente previsto no novel diploma, "*o fundamento que embasa a ratificação (a primazia do controle sobre a eficiência) claramente não é a opção tomada pelo legislador no regime criado pela lei nº 13.979/20, de modo que a analogia poderia gerar a desnaturação do regime, ainda que parcialmente*".

112. Dessa forma, é imperioso concluir que a publicidade das contratações diretas derivadas da Lei nº 13.979, de 2020, efetiva-se com a disponibilização dos dados correspondentes em sítio eletrônico oficial específico na internet, nos moldes do art. 4º,

§2º, da Lei n.º 13.979, de 2020, independentemente da necessidade de ratificação pela autoridade superior e posterior publicação do ato de dispensa ou do extrato do contrato administrativo e de seus respectivos aditivos na Imprensa Oficial (Diário Oficial da União).

113. Recomenda-se, pois, que a presente contratação, tão logo formalizada, venha a ser imediatamente disponibilizada em sítio oficial específico na rede mundial de computadores, contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação), o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição, conforme determina o § 2 do art. 4º da Lei nº 13. 979, de 2020.

3. CONCLUSÃO

114. Em face do exposto, manifesta-se este órgão de consultoria no sentido da viabilidade jurídica de contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 4º, da Lei n.º 13.979, de 2020, e pela aprovação da minuta de contrato submetida a exame, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens **XXX** deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à presente análise.

115. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

116. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

À consideração superior.

Local e data

(Assinado digitalmente)

PROCURADOR FEDERAL/ADVOGADO DA UNIÃO/PROCURADOR DA FAZENDA NACIONAL/PROCURADOR DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407000482202087 e da chave de acesso c5286161

Documento assinado eletronicamente por DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 400422676 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMAO. Data e Hora: 27-03-2020 19:42. Número de Série: 17142155. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por VANIA MENDES RAMOS DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 400422676 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VANIA MENDES RAMOS DA SILVA. Data e Hora: 27-03-2020 19:46. Número de Série: 17447898. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por IMIRA CARVALHO LIMA BALBINO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 400422676 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IMIRA CARVALHO LIMA BALBINO. Data e Hora: 27-03-2020 19:56. Número de Série: 17262391. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 400422676 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS. Data e Hora: 27-03-2020 19:30. Número de Série: 17122948. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por EDUARDO LOUREIRO LEMOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 400422676 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO LOUREIRO LEMOS. Data e Hora: 27-03-2020 19:38. Número de Série: 13909752. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO E PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

PARECER n. 00007/2020/CPUC/PGF/AGU

NUP: 00407.000482/2020-87

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA DA PGF

ASSUNTOS: MODELO DE PARECER PARAMETRIZADO PARA CONTRATAÇÃO, POR PREGÃO ELETRÔNICO, DE BENS, INSUMOS E SERVIÇOS DESTINADOS AO ENFRENTAMENTO DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS.

Instruções para utilização deste modelo de Parecer Parametrizado:

O presente modelo é o ponto de partida para a elaboração de parecer sobre contratações, por pregão eletrônico, para aquisição de bens e insumos e prestação de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra, exceto de engenharia, destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, fundamentadas na Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Sua finalidade é uniformizar as manifestações exaradas sobre esta matéria pelos diversos órgãos de execução da Advocacia-Geral da União, permitindo celeridade e padronização na atuação do membro da AGU, além de conferir maior segurança jurídica aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, enquanto destinatários dos pronunciamentos jurídicos.

A utilização do presente parecer não dispensa a necessidade de que o Advogado Público oficiante verifique as peculiaridades do caso concreto para tratamento de questões que, pela sua especificidade, não poderiam ser devidamente abordadas em uma manifestação padronizada, de caráter geral, como a de que ora se cuida.

O presente parecer parametrizado pressupõe a adoção pela Administração Pública dos modelos de projetos básicos e contratos disponibilizados pela Advocacia-Geral da União, para utilização específica nas situações de contratação direta relacionada ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, causador da Covid-19.

Igualmente, foram considerados, na elaboração do presente modelo de parecer, os entendimentos jurídicos a respeito da Lei n.º 13.979, de 2020, fixados no PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), aprovado pelo Consultor-Geral da União, por meio do qual a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos compilou os principais aspectos jurídicos pertinentes à elaboração dos citados modelos de minutas para contratações fundadas na Lei n.º 13.979, de 2020.

Para a utilização do presente parecer, deverão ser observadas, ainda, as seguintes orientações:

- a)** As Notas Explicativas (sempre destacadas em outra cor de fundo) deverão ser suprimidas, inclusive este tópico introdutório, ao finalizar o parecer;
- b)** O texto redigido na **cor preta** correspondente à estrutura permanente do parecer, ao passo que o texto escrito na cor **vermelha** demanda a avaliação e adaptação pelo Advogado Público oficiante, diante das peculiaridades do caso concreto em exame;
- c)** Os trechos destacados em cor **azul** indicam a existência de opções alternativas a serem adotadas pelo parecerista quando da análise do caso concreto. As opções são excludentes, competindo ao Advogado Público oficiante excluir aquela(s) não contemplada(s);
- d)** O presente modelo é dinâmico e poderá ser aperfeiçoado pelos órgãos competentes da Advocacia-Geral da União, enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus;
- e)** É esperada a inclusão de outros tópicos e parágrafos a depender do que constar dos autos. Como referido acima, este modelo é a base para que os órgãos consultivos, no exercício de suas atribuições, elaborem manifestações jurídicas uniformizadas. Registre-se que os autos podem demandar outras discussões; dessa maneira, somente o Advogado Público oficiante poderá avaliar a pertinência da inclusão de um ou de diversos parágrafos e tópicos, bem como decidir pela manutenção do texto como previsto no modelo;
- f)** Considerando que o presente modelo poderá ser utilizado para todos os tipos de serviço, exceto os de engenharia, o Advogado Público oficiante deverá atentar para a necessidade de eventuais adaptações e acréscimos de texto, de acordo com as peculiaridades da natureza do serviço a ser contratado (continuado ou por escopo, com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra), observando, para tanto, as orientações constantes nos modelos gerais de minutas de termo de referência, projeto básico e contrato elaborados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da AGU para o tipo de serviço correspondente.

- g) Deverá ser retirado eventual parágrafo previsto no modelo que represente uma orientação ao órgão e que já tenha por ele sido atendida. Um dos objetivos deste documento é fazer com que os pareceres sejam objetivos e o mais enxutos possíveis, não devendo permanecer nada no corpo do texto que não acrescente orientação à autoridade e que possa fazer com que o foco do conteúdo mais importante se disperse em discussões desnecessárias;
- h) Para cada conclusão que for feita no corpo do parecer e que demande uma atuação da autoridade deverá o respectivo parágrafo ser destacado, devendo a recomendação ser expressamente citada no capítulo da conclusão;
- i) O presente modelo de parecer já está configurado, em linhas gerais, às normas da Portaria nº 1.399, de 2009, e seu anexo, expedida pelo Advogado-Geral da União, devendo o Advogado Público atentar, no desenvolvimento do parecer, para o cumprimento integral das orientações da Procuradoria-Geral Federal ou da Consultoria-Geral da União, a depender do caso, bem como, em qualquer hipótese, do Advogado-Geral da União, pertinentes à matéria.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. PANDEMIA CAUSADA PELO NOVO CORONAVÍRUS. **Aquisição de bens/insumos OU Contratação de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra**, destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (2019-nCoV). Aplicação da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, alterada pela Medida Provisória nº 926, de 2020. **SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. Procedimento simplificado. [Complementar com especificidades]**. Possibilidade jurídica, **condicionada ao atendimento das recomendações**.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise e manifestação acerca da regularidade jurídica da minuta do Edital do Pregão Eletrônico, **processado sob o Sistema de Registro de Preços**, que tem por objeto a **aquisição de bens/insumos OU a prestação de serviços de XXX**, destinados ao enfrentamento, pelo órgão público assessorado, da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (2019-n CoV), no valor estimado de R\$ **XXX**.

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- a) **solicitação de abertura do processo licitatório (fls. /SEI n.);**
- b) **documento de formalização da demanda (fls. SEI n.);**
- c) **autorização da autoridade administrativa (fls. SEI n.);**
- d) **pesquisa de preços (fls. SEI n.);**
- e) **mapa comparativo de preços (fls. SEI n.);**
- f) **despacho com considerações a respeito da pesquisa de mercado (fls. SEI n.);**
- g) **justificativa para dispensa da estimativa de preços (fls. SEI n.);**
- h) **divulgação da intenção de registro de preços (fls. SEI n.);**
- i) **termo de referência simplificado (fls. SEI n.);**
- j) **ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (fls. SEI n.);**
- k) **informação da Disponibilidade Orçamentária (fls. SEI n.);**
- l) **minuta de edital com anexos (fls. SEI n.);**
- m) **lista de verificação da regularidade processual (fls. SEI n.).**

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Dos limites da análise jurídica

5. A atividade de exame e aprovação de minutas de contratos e dos atos pelos quais se vai decidir a dispensa de licitação pelos órgãos de consultoria da Advocacia-Geral da União é prévia, consoante o art. 11, inciso VI, alíneas "a" e "b", da Lei Complementar nº 73, de 1993, c/c o art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480, de 2002. Dessa maneira, não há determinação legal a imp23a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do órgão consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

6. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC n° 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta n° 01, de 2 de dezembro de 2016)

7. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

2.2 Breve contextualização sobre a situação de emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus

8. Como é notório, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto do novo coronavírus (2019-nCoV) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Já no dia 11 de março de 2020, a OMS declarou que a Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus, passou a ser caracterizada como uma pandemia, em razão de ter a doença atingido diversos países do mundo, em três continentes ou mais.

9. No Brasil, o Ministro de Estado da Saúde emitiu a Portaria n° 188/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2020, declarando Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).

10. Nesse contexto, foi publicada a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, estabelecendo "*as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*".

11. Diante do agravamento da situação no país, foi editada a Portaria n° 454/GM/MS, de 20 de março de 2020, por meio da qual o Ministro de Estado da Saúde declarou, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do novo coronavírus, situação em que as autoridades de saúde já não mais conseguem rastrear a origem das cadeias de infecção, ou quando as cadeias já envolvem mais de cinco gerações de pessoas.

12. O Congresso Nacional, por sua vez, por meio do Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a ocorrência do estado de calamidade pública em face do surto de coronavírus (Covid-19), com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n° 93, de 18 de março de 2020.

13. Observa-se que a Lei n° 13.979, de 2020, simplificou consideravelmente o procedimento de contratação, afastando, total ou parcialmente, a aplicação do regime jurídico geral de contratação pública, previsto nas Leis n° 8.666, de 1993 e 10.520, de 2002.

14. A excepcionalidade das medidas de flexibilização das contratações públicas para atender às necessidades decorrentes da Covid-19 foram reconhecidas, igualmente, pelo art. 8º da Lei n. 13.979, de 2020, que assim dispõe:

Art. 8º Esta Lei vigorará enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, exceto quanto aos contratos de que trata o art. 4º-H, que obedecerão ao prazo de vigência neles estabelecidos. ([Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020](#))

15. O regime excepcional e temporário de contratações públicas inaugurado pela Lei n.º 13.979, de 2020, insere-se no conteúdo do chamado Direito Excepcional, segundo o qual leciona Carlos Maximiliano, *in verbis*:

O Direito Excepcional é subordinado a uma razão também, sua, própria, original, porém reconhecível, às vezes, até evidente, embora diversa da razão mais geral sobre a qual se baseia o Direito comum (3).

(...)

272 - **As disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas, ou contra o Direito comum; por isso não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente.** Os contemporâneos preferem encontrar o fundamento desse preceito no fato de se acharem preponderantemente do lado do princípio geral as forças sociais que influem na aplicação de toda regra positiva, como sejam os fatores sociológicos, a Werturteil dos tedescos, e outras.

O art. 6º da antiga Lei de Introdução abrange, em seu conjunto, as disposições derogatórias do Direito comu²⁴; as que confinam a sua operação a determinada pessoas, ou a um grupo de homens à parte; atuam excepcionalmente, em proveito, ou prejuízo, do menor número.

Não se confunda com as de alcance geral, aplicáveis a todos, porém suscetíveis de afetar duramente alguns

indivíduos por causa da sua condição particular. Refere-se o preceito àquelas que, executadas na íntegra, só atingem a poucos, ao passo que o resto da comunidade fica isenta (3).

Impõe-se também a exegese estrita à norma que estabelece uma incapacidade qualquer, ou comina a decadência de um direito: esta é designada pelas expressões legais – “ou restringe direitos” (4).

(...)

286 - Parece oportuna a generalização da regra exposta acerca de determinadas espécies de preceitos, esclarecer como se entende e aplica uma norma excepcional. **É de Direito estrito; reduz-se à hipótese expressa: na dúvida, segue-se a regra geral. Eis porque se diz que a exceção confirma a regra nos casos não excetuados.**

(...)

288 - Relewa advertir que todo preceito tem valor apenas relativo. A regra do art. 6º da antiga Lei de Introdução ao Código Civil consolida o velho adágio - **interpretam-se restritivamente as disposições derogatórias do Direito comum, brocardo este correspondente ao dos romanos** - *exceptiones sunt strictissimoe interpretationis*. Qualquer dos três conceitos aplica-se com a maior circunspeção e reserva, e comporta numerosas exceções (1): daí a divergência na maneira de o entender, até entre pontífices das letras jurídicas. (Hermenêutica e Aplicação do Direito. Rio de Janeiro: Forense, 19ª Edição, p. 184/193) (grifamos)

16. A eficácia dos dispositivos da Lei n. 13.979, de 2020, é, portanto, temporária, e se limita ao período em que perdurar a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, exceto em relação à vigência dos contratos celebrados.

17. Considerando a excepcionalidade do regramento posto e seu caráter transitório, é possível concluir que as disposições da Lei nº 13.979, de 2020, são aplicáveis apenas e tão somente às expressas situações abrangidas no novel texto legal, nas quais resta afastada, total ou parcialmente, a incidência do regime jurídico geral de contratação pública, previsto na Lei nº 8.666, de 1993.

18. Dito de outro modo, por ser específica, as hipóteses e requisitos regulados na Lei n. 13.979, de 2020, prevalecem sobre as disposições equivalentes previstas em outros instrumentos legais ordinários, como a Lei n. 8.666, de 1993, e a Lei n. 10.520, de 2002.

19. Nesse sentido, ao examinar os principais aspectos jurídicos pertinentes à elaboração de modelos específicos de minutas para contratações fundadas na Lei nº 13.979, de 2020, a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos, por meio do PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), aprovado pelo Consultor-Geral da União, bem advertiu que *"Deve-se evitar exigir como pré-requisito ou restrição à contratação qualquer medida que não seja estritamente prevista na legislação, por melhor prática que possa aparentar ser"*.

20. Tais premissas deverão permear todo o processo de aplicação e interpretação da Lei n.º 13.979, de 2020, bem como de possível integração da disciplina nela prevista, quando for o caso.

2.3 Da realização de pregão eletrônico no contexto da Lei n. 13.979, de 2020.

21. Especificamente em relação às licitações por pregões eletrônicos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, a Lei n. 13.979, de 2020, trouxe os seguintes procedimentos específicos, que devem ser observados em detrimento às disposições equivalentes na Lei n. 8.666, de 1993, Lei n. 10.520, de 2002, e Decreto n. 10.024, de 2019:

a) Quanto à fase de planejamento:

- a.1) dispensa da elaboração de estudos preliminares (art. 4º-C, da Lei no 13.979, de 2020);
- a.2) exigência de mapa de gerenciamento de riscos apenas para a fase de gestão contratual (art. 4º-D, da Lei no 13.979, de 2020);
- a.3) termo de referência simplificado, contendo os elementos indicados no art. 4º-E, §1º, da Lei no 13.979, de 2020, aprovado pela autoridade competente (art. 7º, §2º, I, Lei n. 8.666, de 1993 e art. 14, II, do Decreto n. 10.024, de 2019);
- a.4) dispensa, excepcional, da apresentação estimativa de preços, mediante justificativa da autoridade competente (art. 4º-E, §2º, da Lei no 13.979, de 2020);
- a.5) redução dos prazos do procedimento licitatório pela metade (art. 4º-G, da Lei no 13.979, de 2020);
- a.6) dispensa da realização de audiência pública prevista no art. 39, da Lei n. 8.666, de 1993 (art. 4º-G, §3º, da Lei no 13.979, de 2020);
- a.7) comprovação da existência de recursos orçamentários para fazer frente à futura contratação (art. 4º-E, §1º, VII da Lei no 13.979, de 2020 c/c art. 7º, §2º, III, Lei 8.666, de 1993).

b) Quanto à fase externa da licitação e contratação:

- b.1) dispensa de apresentação de documentação de requisitos de habilitação, mediante justificativa da autoridade

competente, em caso de restrição de fornecedores ou prestadores de serviço . A dispensa de apresentação da documentação não poderá recair, no entanto, sobre a prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição (art. 28 da Lei 8.666, de 1993 c/c art. 4º-F da Lei no 13.979, de 2020);

b.2) previsão de duração dos contratos pelo prazo de até seis meses, admitida prorrogação (art. 4º-H, da Lei no 13.979, de 2020);

b.3) recursos do procedimento licitatório terão apenas efeito devolutivo (art. 4º-G, §2º, da Lei no 13.979, de 2020);

b.4) possibilidade de contratação por valor superior à estimativa de preços feita por ocasião da licitação, desde que sejam decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços e haja justificativa nos autos (art. 4º-E, §3º, da Lei no 13.979, de 2020);

b.5) possibilidade de previsão de que os contratados se obriguem a aceitar o aditamento para acréscimos e supressão ao objeto em até 50% do valor inicial atualizado do contrato (art. 4º-I, da Lei no 13.979, de 2020).

22. Para todos os demais requisitos não tratados na Lei n. 13.979, de 2020, permanecem as disposições da Lei n. 8.666, de 1993, Lei n. 10.520, de 2002, e Decreto n. 10.024, de 2019. 23.

23. Passa-se, pois, à análise dos requisitos de forma pormenorizada.

2.4 Da autorização para realização da licitação e celebração de novos contratos e inclusão do objeto do PAC.

24. À fl. XXX/No doc. SEI n. XXX, consta autorização para abertura do procedimento licitatório (art. 8º, V, do Decreto n. 10.024/2019).

OU

No caso, a exigência de autorização para abertura da licitação não foi cumprida (art. 8º, V, do Decreto n. 10.024/2019), cabendo providência nesse sentido.

25. Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

26. De igual modo, para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto n.º 10.193, de 27 de dezembro de 2019.

27. Quanto à exigência de comprovação de que a presente contratação esteja contemplada no Plano Anual de Contratações (PAC) da entidade, conforme previsto na Instrução Normativa nº 01/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, em razão da natureza do objeto e do seu enquadramento como aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, recomenda-se que, oportunamente, a Administração providencie a inserção do objeto da contratação no PAC, como autoriza o art. 11, §2º, do referido normativo, caso essa providência ainda não tenha sido adotada.

28. Considerando o objeto da presente licitação e a importância e urgência necessárias para o enfrentamento da pandemia, considera-se atendido o disposto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015.

2.5 Da utilização do pregão eletrônico como modalidade de licitação

29. Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o bem ou serviço a ser contratado foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 1º da Lei nº 10.520/2002 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014, item XXX do TR). Destaque-se que, à luz do art. 4º, X, da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 7º do Decreto nº 10.024/2019, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

OU

Inicialmente, para que seja comprovada a adequação da modalidade escolhida para o processamento da licitação, deverá a Administração declarar expressamente nos autos que o objeto pode ser considerado como um bem ou serviço comum, atendendo aos requisitos do art. 1º da Lei nº 10.520/2002 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014. Se esse for o caso, somente será possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto (art. 4º, X, da Lei nº 10.520/2002 c/c art. 7º do Decreto nº 10.024/2019).

2.6 Do procedimento de registro de preços

30. Quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços - SRP, deve-se lembrar que tal procedimento é cabível nas hipóteses indicadas no art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013:

- i) quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- ii) quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa (não se confundindo entrega parcelada dos produtos com entrega de parcelas do produto, nos termos do entendimento firmado no Acórdão TCU nº 125/2016 - Plenário);
- iii) quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- iv) quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (podendo a incerteza da demanda ser relacionada com a sua ocorrência ou com a quantidade de bens, conforme Acórdão TCU nº 2.197/2015-Plenário).

31. Importa observar que, diante do objeto da contratação e seu enquadramento como aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, a Administração deverá analisar o cabimento do SRP à luz da necessidade urgente e imediata da aquisição ou prestação do serviço, fazendo constar esse ponto específico da justificativa.

32. No caso, verifica-se que a Administração indicou, às fls.XXX/SEI n. xxxx, que o SRP foi adotado em razão xxxxxx, enquadrando a contratação no art. 3º, inciso XXX, do Decreto nº 7.892/2013, tendo se pronunciado sobre o cabimento, ainda que se trate de demanda relacionada à situação emergencial de saúde pública, razão pela qual se considera cabível a adoção do SRP. OU No caso, verifica-se que a Administração indicou, às fls.XXX/SEI n. xxxx, que o SRP foi adotado em razão xxxxxx, enquadrando a contratação no art. 3º, inciso XXX, do Decreto nº 7.892/2013, porém, não se pronunciou sobre o cabimento, ainda que se trate de demanda relacionada à situação emergencial de saúde pública, razão pela qual deverá rever a justificativa.

OU

No caso, verifica-se que a Administração não apresentou justificativa da opção pelo SRP nem fez o devido enquadramento nas hipóteses previstas, razão pela qual não se faz possível conferir a adequação da escolha, devendo tal vício ser sanado. 2.7 Da intenção de registro de preços.

2.7 Da intenção de registro de preços

33. Nos termos do art. 4º do Decreto nº 7.892/2013, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

34. Assim, somente poderia haver a dispensa dessa divulgação se esse procedimento fosse inviável. Em todo caso, deveria haver a justificativa da decisão, pois o art. 4º, § 1º, assim dispõe: “A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada nos casos de sua inviabilidade, de forma justificada”.

35. Importa observar que, diante da previsão do art. 4º-G, da Lei n. 13.979, de 2020, o prazo para divulgação da intenção de registro de preços foi reduzido à metade, sendo, então, de quatro dias úteis.

36. Às fls. XXX/No doc. SEI n. XXXX, percebe-se que houve a referida divulgação.

OU

No caso, apesar de não ter havido a referida divulgação, houve a juntada das devidas justificativas às fls. XXX/ no doc. SEI n. XXXX.

OU

No caso, não consta a divulgação da intenção de registro de preços para abertura do certame, razão pela qual se deve corrigir tempestivamente o vício ou justificar a não divulgação do ato na forma do art. 4º, § 1º, do Decreto nº 7.892/2013.

2.8 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

37. Conforme tratado anteriormente neste parecer, durante a fase interna da licitação, a Administração Pública deverá atender aos requisitos específicos previstos na Lei n. 13.979, de 2020, bem como aos requisitos gerais constantes da Lei n. 8.666, de 1993, Lei n. 10.520, de 2002, Decreto n.º 10.024/2019 e a IN SEGES/MP nº 05/2017, esse último, apenas no caso de contratação de serviços.

38. Abaixo, os requisitos serão abordados um a um.

2.8.1 Documentos específicos para o planejamento da contratação de serviços

39. De acordo com a Lei n. 13.979, de 2020, o Decreto n.º 10.024/2019 e a IN SEGES/MP nº 05/2017, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;

- b) mapa(s) de risco para a fase de gestão contratual.
40. Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados às fls. XXX/ao doc. SEI n. XXX.
41. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

2.8.1.1 Documento para formalização da demanda

42. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do anexo II da IN SEGES/MP nº 05/2017, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, a indicação dos membros da equipe de planejamento e a data prevista para o início da execução contratual.

OU

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que não foram previstos todos os conteúdos do Anexo II da IN SEGES/MP nº 05/2017. Pelo exposto, deverá a Administração justificar a necessidade da contratação, com a previsão de quantitativos/indicar os membros da equipe de planejamento/apontar a data prevista para o início da execução contratual.

2.8.1.2 Gerenciamento de riscos da fase de gestão contratual

43. Quanto ao mapa de riscos, deverá ser elaborado apenas durante a fase de gestão do contrato, de acordo com o modelo do anexo IV da IN SEGES/MP nº 05/2017, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência, estando, dispensada, assim, a elaboração de mapa de risco na fase de planejamento da contratação.

2.8.2 Termo de referência

44. Conforme dispõe o art. 4º-E da Lei n. 13.979, de 2020, o termo de referência que sustenta a presente licitação pode ser apresentado de forma simplificada, com o objetivo de desburocratizar o procedimento, em face da celeridade exigida nesses casos.
45. Nada obstante, a simplificação do artefato de planejamento **não** desobriga o gestor de delimitar o objeto da contratação e dispor, ainda que concisamente, sobre a justificativa de sua necessidade, os requisitos a serem atendidos, critérios de medição e pagamento, nem, tampouco, de informar a disponibilidade orçamentária e financeira do órgão contratante, com as devidas justificativas da estimativa de consumo e do respectivo custo mensal e total da contratação.
46. Nesse sentido, o termo de referência simplificado deverá conter os seguintes elementos:
- I - declaração do objeto;
 - II - fundamentação simplificada da contratação;
 - III - descrição resumida da solução apresentada;
 - IV - requisitos da contratação;
 - V - critérios de medição e pagamento;
 - VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:
 - a) Portal de Compras do Governo Federal;
 - b) pesquisa publicada em mídia especializada;
 - c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
 - d) contratações similares de outros entes públicos; ou
 - e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e
 - VII - adequação orçamentária.

47. Ademais, o termo de referência, no caso de contratação de serviços, deverá observar os modelos específicos elaborados pela Advocacia-Geral da União e seguir, com adaptações ao caso concreto, os Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (art. 29 da IN SEGES/MP nº 05/2017). No caso de aquisição, é recomendável também a utilização do modelo específico de termo de referência elaborado pela Advocacia-Geral da União, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise.

48. Recomenda-se, ainda, que sejam destacadas as alterações realizadas no modelo de termo de referência da AGU, por força do disposto no art. 29, §1º, da IN SEGES/MP n. 05/2017, **que se aplica por analogia no caso de aquisições**.

49. Tal documento deverá ser elaborado pelo setor requisitante e aprovado pela autoridade competente, conforme mencionam o art. 14, inciso II, do Decreto nº 10.024/2019.

50. Pelo exposto, compete à Administração Pública:

- a) utilizar o modelo de termo de referência da AGU mais atualizado e específico, disponível em seu sítio

eletrônico;

b) verificar se existe Caderno de Logística para o presente objeto contratual, de modo que o termo de referência possa incorporar, no que couber, as especificações padronizadas (art. 29 da IN SEGES/MP nº 05/2017);

c) destacar, formal e visualmente, todas as alterações realizadas no modelo de termo de referência, justificando as inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta.

51. Vale observar que a não identificação de eventuais inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta, a um só tempo, ofende a exigência do artigo 29 da IN SEGES/MP n. 05/2017 e compromete a eficiência da análise jurídica e, por consequência, a celeridade na manifestação deste órgão jurídico.

52. No caso, consta dos autos o Termo de Referência de fls. XXX/doc. SEI n. XXX, elaborado pela área requisitante, datado, assinado e aprovado pela autoridade superior (fls. SEI n. XXX).

OU

No caso, consta dos autos o Termo de Referência de fls. XXX/doc. SEI n. XXX, elaborado pela área requisitante, datado e assinado, o qual, entretanto, não foi devidamente aprovado pela autoridade competente, o que demanda providências nesse sentido.

53. Além disso, foi juntada ao feito declaração da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela AGU (fls. XXX/doc. SEI n. XXX)

OU

Além disso, muito embora não tenha sido juntada ao feito declaração da área técnica sobre o assunto, verifica-se que, aparentemente, o Termo de Referência se baseou no respectivo modelo de minuta padronizada disponibilizado pela AGU.

54. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

Nota Explicativa: O apontamento de eventuais falhas, retificações e esclarecimentos no conteúdo do termo de referência simplificado, se for o caso, deverá ser feito de acordo com a situação concreta a ser analisada, tomando-se por base, inclusive, as orientações constantes no PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU e no modelo de minuta de termo de referência elaborado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da AGU para utilização específica nas situações de contratação relacionada ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, causador da Covid-19.

Nesse caso, deverá ser utilizado o texto abaixo colacionado, com indicação das recomendações consideradas necessárias pelo órgão consultivo.

55. **Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

(...)

56. Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (art. 40, X, da Lei nº 8.666/93, Súmula TCU nº 259, por analogia, e item 9.2.3 do Acórdão nº 7.021/2012 - 2ª Câmara).

OU

Destaca-se que a Administração optou pela não divulgação do orçamento, tornando-o sigiloso, conforme permissão do art. 15 do Decreto n. 10.024/2019. Vale observar que, ainda assim, o orçamento deverá ser disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno. **OU**

Considerando que a presente licitação tem como critério de julgamento o maior desconto, o valor estimado, o valor máximo aceitável ou o valor de referência para a aplicação do desconto devem constar obrigatoriamente do instrumento convocatório, nos termos do art. 15, §3º, do Decreto n. 10.024/2019, o que foi observado no presente caso (**OU o que deve ser regularizado no presente caso**).

OU

Destaca-se que a Administração dispensou a elaboração de estimativa de preços, de forma que não consta orçamento da presente licitação, havendo justificativa nos autos, nos termos do art. 4ºE, §2º, da Lei n. 13.979/2020 (**OU não havendo, porém, justificativa da autoridade competente, o que deve ser providenciado, nos termos do art. 4º-E, §2º, da Lei n. 13.979/2020**).

2.8.3 Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

57. Cabe destacar que a Lei 13.979, de 2020, com as alterações da MP 926, de 2020, considerando a calamidade pública decorrente da COVID-19, presume o estado de emergência e de urgência no atendimento das demandas para debelar a pandemia, conforme consta do art. 4º-B:

Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:

(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

I - ocorrência de situação de emergência; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

58. Percebe-se que o dispositivo apesar de estar voltado para a contratação direta, traz uma forte carga valorativa inclusive para o caso de deflagração de licitação, não sendo razoável exigir que o gestor público decline, em cada um dos processos de aquisição, os fatos e circunstâncias que são de conhecimento público e notório, bastando que faça menção que a contratação se volta aos objetivos da lei.

59. Assim, cabe ao gestor ter a devida cautela em aplicar as regras excepcionais da Lei n. 13.979, 2020, devendo se certificar que a circunstância fática do combate à pandemia da COVID-19 está presente na deflagração do processo de contratação, e que a contratação está voltada para esse objetivo.

60. O processo deverá ser instruído, portanto, com manifestação da área técnica que demonstre a subsunção do objeto da presente licitação à circunstância fática do combate à pandemia da COVID-19.

61. No caso dos autos, consta do processo o documento **Sei XXX/fls. XXX**, por meio do qual a Administração reconhece que o objeto da presente licitação se alinha aos objetivos e finalidades da Lei n.º 13.979, 2020, sendo necessária e adequada para combater a situação emergencial sob comento.

OU

No caso dos autos, não consta do processo manifestação administrativa que declare estar o objeto alinhado aos objetivos e finalidades da Lei n.º 13.979, 2020, e demonstre ser o objeto necessário e adequado para combater a situação emergencial sob comento, o que deverá ser providenciado, como condição para o prosseguimento do feito.

62. Ademais, recomenda-se que a Administração apresente justificativa para os quantitativos estimados, considerando a situação de emergência de importância internacional decorrente do coronavírus.

63. No caso, a justificativa para os quantitativos estimados foi apresentada nos documentos de **fls. XXX/SEI XXX**.

64. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve este órgão consultivo se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

OU

65. No caso, não consta a justificativa de quantitativos estimados nos autos, sendo indispensável que a Administração a providencie, demonstrando que o objeto a ser contratado atende às necessidades da Administração, definindo-se as unidades e quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis.

66. Observe-se que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/1993, art. 8º, I, do Decreto nº 3.555/2000 e art. 3º, XI, “a”, 1, do Decreto nº 10.024/2019). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Nota Explicativa: O Advogado Público oficiante deverá avaliar a incidência, no caso concreto, da previsão constante dos artigos 31 e 42 da Instrução Normativa SEGES/MP n. 05/2017, que estabelecem requisitos para a contratação de empresa para desempenhar a atividade de fiscalização contratual.

2.8.4 Da viabilidade jurídica da terceirização

Nota Explicativa:Esse item é específico para o caso de contratação de serviços. Em caso de aquisições, deverá ser excluído pelo Advogado Público oficiante.

67. O § 1º do art. 3º do Decreto nº 9.507/2018, aplicável a toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e sociedades de economia mista, explicita que “Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.”

30

68. Por sua vez, o mesmo art. 3º estabelece a vedação de execução indireta na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dos seguintes serviços:

a) que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação,

supervisão e controle;

b) que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

c) que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

d) que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

69. Diante disso, como condição preliminar à realização da licitação, cabe à Administração atestar nos autos, à luz dos dispositivos acima citados, a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas. Também é necessário que a Administração registre no processo, se for o caso, que as atividades listadas no Termo de Referência estão contempladas na Portaria n.º 443, de 27 de dezembro de 2018, editada pelo então Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual elenca as atividades que devem ser preferencialmente terceirizadas.

70. Adverte-se, ainda, nos termos do parágrafo único da Portaria acima mencionada, que outras atividades que não estejam listadas no normativo indicado poderão ser passíveis de execução indireta, desde que atendidas as vedações constantes no Decreto n.º 9.507/2018.

71. Em sendo assim, compete à Administração demonstrar que a contratação pretendida se encontra em consonância com as regras acima expostas.

Nota Explicativa: Caso conste dos autos declaração expressa de que as atividades podem ser terceirizadas, deverá ser acrescentado o trecho abaixo.

72. Percebe-se, nesse sentido, que a Administração declarou, à fl. XXX/doc. SEI XXX, que as atividades podem ser terceirizadas em razão de XXX. Não certificou, contudo, se estariam ou não compreendidas entre as desempenhadas por categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do ente.

73. Nesse sentido, como condição para o prosseguimento da licitação, deverá haver a manifestação sobre a incidência ou não do art. 3º, §1º, do Decreto nº 9.507/2018. Se necessário, deve demonstrar que há autorização legal para a terceirização, isto é, que (i) o cargo fora extinto total ou parcialmente, (ii) está em extinção ou (iii) ao menos o objeto se refere a atividades auxiliares, instrumentais, acessórias ou de apoio administrativo (art. 3º do Decreto 9.507/2018 c/c arts. 7º, §1º, e 8º, da IN SEGES/MP nº 05/2017).

OU

Nota Explicativa: Caso existam indícios de que a terceirização das atividades é vedada, poderá haver a substituição dos dois parágrafos acima transcritos pelo parágrafo abaixo:

Diante desse quadro normativo, percebe-se que, aparentemente, as atividades indicadas no XXX estão vedadas pelo inciso XXX do art. 3º do Decreto 9.507/2018. Pelo exposto, como condição preliminar à realização da licitação, deverá haver a demonstração, nos autos, de que há autorização legal para tanto, isto é, (i) o cargo fora extinto total ou parcialmente, (ii) está em extinção ou (iii) ao menos o objeto se refere a atividades auxiliares, instrumentais, acessórias ou de apoio administrativo, sob pena de ilicitude da contratação (art. 3º do Decreto 9.507/2018 c/c arts. 7º, §1º, e 8º, da IN SEGES/MP nº 05/2017).

2.8.5 Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

74. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

75. Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, conforme Acórdão TCU nº 1972/2018-Plenário (Rel. Min, Augusto Sherman, 22/08/2018):

31

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem

técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...]

32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso)

76. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por itens aparentemente indivisíveis (fls. XXX), razão pela qual não há observação adicional a fazer.

OU

Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por lotes/grupo (**OU a um único vencedor**), com as devidas justificativas de ordem técnica e econômica às fls. XXX. Por essa razão, não há observação adicional a fazer.

OU

Dito isso, e dada a orientação da Corte de Contas, deverá ser providenciada justificativa adequada para a agregação de todos os itens em lote/grupo (OU para a adjudicação a um único vencedor), o que não se verifica nos autos. Nesse sentido, somente será possível haver esse agrupamento se essa escolha for a que melhor atenda ao comando do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93 e, no caso de serviços, às orientações do subitem 3.8 do anexo III da IN SEGES/MP nº 05/2017. Do contrário, deverá ser adotada a técnica da adjudicação por itens.

OU

Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por lotes/grupo (**OU a um único vencedor**). A despeito de as justificativas para essa decisão terem sido lançadas às fls. XXX/doc. SEI XXX, entende-se que precisam ser melhoradas à luz dos parâmetros do subitem 3.8 do anexo III da IN SEGES/MP nº 05/2017.

77. Relembre-se, ainda, que a inserção, em mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos restringe o caráter competitivo da licitação (cf. Informativo de Licitações e Contratos nº 148/2013 - TCU).

Nota Explicativa: Caso o objeto revele abrangência territorial ampla, deverá ser utilizado o trecho abaixo:
--

78. Outro aspecto que chama atenção refere-se ao tamanho do objeto contratual que envolve diversas localidades do Estado/País, com risco de restringir a competitividade do certame.

79. É preciso que haja justificativa para a concentração do objeto, quando é perfeitamente possível o parcelamento da contratação. Não se pretende afirmar, com isso, que seja preciso uma contratação para cada localidade, mas sim que haja uma melhor definição do objeto contratual, levando em conta a possibilidade de restringir a competitividade, uma vez que deve ser considerada a capacidade das empresas no mercado de prestar o serviço da magnitude pretendida pela Administração

2.8.6 Critérios e práticas de sustentabilidade nas aquisições

80. Em relação às exigências de sustentabilidade, a regra nas contratações públicas é que sejam estabelecidos critérios e práticas que promovam o desenvolvimento sustentável (art. 3º, da Lei nº 8.666/93 e art. 2º do Decreto nº 7.746/2012), inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305/2010).

81. Não foi por outra razão que os arts. 1º e 2º da IN SLTI/MP nº 01/2010 dispuseram que as especificações para bens ou serviços devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

82. Entretanto, conforme bem anotado no PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, aprovado pelo Consultor-Geral da União, diante do objeto da presente contratação e do seu enquadramento como aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, a urgência inerente às

contratações e o objetivo principal de preservação da vida e saúde devem prevalecer sobre a busca pela contratação sustentável. Vale transcrever trecho do citado parecer:

94. Como se vê do trecho acima, os argumentos contrários a exigências dessa natureza devem ser submetidos primeiramente ao crivo do princípio da proibição do retrocesso ambiental, o que realmente não é o caso nas contratações no âmbito do enfrentamento da pandemia, porque se busca justamente preservar a vida e a saúde.

95. Assim, diante da necessidade de atuação urgente da Administração, optou-se por seguir a diretriz normativa de se diminuir o iter procedimental até se chegar à contratação almejada, deixando se de inserir exigências de caráter ambiental, para não correr o risco de, com isso, aumentar a perda de vidas humanas.

96. Entretanto, isso não impede que o gestor adote tais medidas nos processos de sua competência, caso reúna as condições de fazê-lo. (g.n.)

83. Assim, fica dispensada a comprovação dos requisitos de sustentabilidade no presente caso, sendo facultado ao gestor, se houver condições de fazê-lo, adotar as medidas pertinentes, como boa prática de contratação.

2.8.7 Da estimativa de preços

84. Quanto à metodologia adotada para estimar os custos unitários e total da contratação, exige-se, em regra, que a Administração providencie a juntada aos autos de orçamento estimativo, elaborado a partir dos dados obtidos por meio de pesquisa de preços realizada conforme as diretrizes da Instrução Normativa SLTI/MP n. 05, de 2014. No caso da contratação de serviços, é dever da Administração, inclusive, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (arts. 7º, §2º, II, e 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993).

85. Nada obstante, em se tratando das contratações destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, a forma de elaboração do orçamento estimativo de preços foi especificamente regulada pelo art. 4º-E, inciso VI, da Lei n. 13.979, de 2020, nos seguintes termos:

Art. 4º-E. [...]

VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:

- a) Portal de Compras do Governo Federal;
- b) pesquisa publicada em mídia especializada;
- c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- d) contratações similares de outros entes públicos; ou
- e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.

[...]

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do **caput**.

86. Com isso, resta afastada, no caso, a aplicação da Instrução Normativa SLTI/MP nº 05, de 2014, sobre a pesquisa de preços, devendo haver uma busca simplificada do valor da contratação.

87. Com efeito, sabe-se que a utilização de mais de uma fonte de pesquisa (“cesta de preços aceitáveis”), bem como a preferência pela consulta de contratações anteriores do Poder Público, em tese, tendem a gerar resultados mais confiáveis e consentâneos com os preços praticados no mercado. Todavia, deve-se ter em mente que nenhuma dessas medidas é indispensável para dar validade jurídica à pesquisa de preços realizada previamente às contratações fundadas na Lei n.º 13.979, de 2020, sendo suficiente para esse fim o uso de uma das fontes indicadas em seu art. 4º-E, inciso VI. Cabe ao administrador, assim, verificar, de acordo com o objeto a ser contratado e a urgência da demanda, se o uso de uma “cesta de preços” ou a preferência às consultas no Painel de Preços ou em contratações similares do Poder Público é viável, conveniente e oportuna.

88. Importa registrar, ainda, que o regramento excepcional trazido pela Lei n. 13.979, de 2020, flexibilizou a obrigatoriedade de elaboração do próprio orçamento, na medida em que autorizou a dispensa, mediante justificativa da autoridade competente, da estimativa de preços (art. 4º-E, §2º).

89. Exatamente nessa linha, consignou o PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, que, nas situações submetidas à disciplina da Lei n. 13.979, de 2020, não deverá ser exigida “[...] justificativa para não priorização de pesquisas de contratações governamentais, ou obrigatoriedade de utilização de 3 pesquisas (já que a estimativa como um todo é dispensável) ou algo do gênero. Optou-se simplesmente por questionar, na Lista de Verificação, se há estimativa de preços com base em um dos parâmetros previstos na lei; se a ausência de estimativa foi justificada; se a estimativa, como ato administrativo que é, foi objeto de motivação ainda que sucinta; se há planilha de preços no caso de serviços continuados com mão-de-obra e se há justificativa para eventual contratação em preço superior ao obtido na pesquisa” (item 74).

90. Também restou autorizada, pela lei, mesmo quando feita a estimativa, a contratação por preços superiores ao estimado, desde que os valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos (art. 4º-E, §3º).

91. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

92. No caso dos autos, foi feita estimativa de preços, com base no art. 4º-E, inciso VI, da Lei n. 13.979, de 2020 (fls. XXX/SEI n. XXX).

OU

Nota Explicativa: Caso tenha sido dispensada a realização de estimativa de preços, deve-se utilizar um dos itens abaixo:

No caso dos autos, foi dispensada a realização de estimativa de preços, com base no art. 4º-E, §2º, da Lei n. 13.979, de 2020, havendo a Administração apresentado justificativa para tanto (fls. XXX/SEI n. XXX).

OU

No caso dos autos, foi dispensada a realização de estimativa de preços, com base no art. 4º-E, §2º, da Lei n. 13.979, de 2020, sem que tenha sido apresentada justificativa para tanto, o que deverá ser providenciado pela Administração.

Nota Explicativa: Em caso de contratação de serviços, deve-se utilizar um dos itens abaixo:

93. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos às fls. XXX/doc. SEI XXX.

OU

Compulsando os autos, verifica-se que não foi juntada planilha de custos e formação de preços. Desse modo, deverá a planilha ser preenchida pela Administração com a indicação de todos os custos unitários dos itens referentes ao serviço ou justificada sua dispensa. Atenta-se que somente se admite a dispensa de seu preenchimento nas contratações em que, pela própria natureza do objeto, torne-se desnecessário ou inviável o detalhamento dos custos para fins de aferição de exequibilidade (subitem 2.9, b.1, do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017).

2.8.8 Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

94. Houve a juntada à fl. XXX/doc. SEI XXX de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 3º, inciso IV, da Lei nº 10.520/02 e arts. 13, inciso I, 14, inciso V e 16, incisos I e II, do Decreto n.º 10.024/2019), estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

OU

A exigência de designação do pregoeiro e sua equipe de apoio não foi cumprida (art. 3º, IV, da Lei nº 10.520/02 e art. 14, V, do Decreto n. 10.024/2019), razão pela qual se recomenda a correção do vício.

2.8.9 Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

95. O Decreto nº 8.538, de 2015, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

96. O art. 6º do referido decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, pacifica a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

97. Adicionalmente, vale lembrar que, de acordo com a Orientação Normativa AGU n. 47/2014, é obrigatória a participação exclusiva de ME e EPP na licitação quando os itens ou lotes/grupos tiverem valor igual ou inferior a R\$ 80.000,00.

98. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- o de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- o de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

99. Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007. **34**

100. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538/2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

101. No caso, ainda que se trate de aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, entende-se que são aplicáveis as disposições relativas ao tratamento favorecido aqui indicadas, porém, dada a situação singular ora vivenciada, a Administração deverá verificar se o tratamento diferenciado é vantajoso, podendo ser afastado nos termos do art. 10, II, acima transcrito.

Nota Explicativa: Seguem abaixo sugestões alternativas de redação para as diferentes hipóteses sobre a participação exclusiva ou não de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas:

Hipótese 1 - valor estimado da licitação supera R\$ 80.000,00 por item/grupo:

102. Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do **valor da contratação (OU de cada item/grupo/lote)** ultrapassa R\$ 80.000,00. Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame.

103. **A despeito disso, deve haver a justificativa para não ser exigida a reserva de cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (art. 8º do Decreto nº 8.538/2015).**

OU

Nota Explicativa: Hipótese 2 -participação exclusiva garantida, com pronunciamento expreso sobre o art. 10 do Decreto n. 8.538/15:

Diante disso, verifica-se que, no caso, **a estimativa do valor da contratação (OU de cada item/grupo/lote)** não ultrapassa R\$ 80.000,00 e o certame contempla o tratamento favorecido. Não há, portanto, observações adicionais a fazer, pois a Administração se pronunciou, expressamente, sobre a não incidência de qualquer das hipóteses do art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015 (fls. XXX).

OU

Nota Explicativa: Hipótese 3 - participação exclusiva garantida, mas há a necessidade de verificação da não incidência do art. 10 do Decreto nº 8.535, 2015:

No caso, a estimativa do valor **de cada item/grupo/lote** não ultrapassa R\$ 80.000,00. Acertada, portanto, a opção da Administração **em destinar o certame (OU destinar tais itens/grupos/lotos)** à participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equivalentes.

Todavia, **recomenda-se a verificação da não incidência de qualquer das hipóteses do art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015**, o que imporia, como consequência, o afastamento do tratamento diferenciado e a abertura da competição a todas as empresas interessadas, independentemente de seu porte.

OU

Nota Explicativa: Hipótese 4: participação exclusiva não garantida, sem qualquer justificativa:

No caso, a estimativa **do valor da contratação não ultrapassa R\$ 80.000,00 (OU No caso, a estimativa do valor de cada item/grupo/lote não ultrapassa R\$ 80.000,00).** Cabe à Administração, portanto, **destinar o certame (OU tais itens/grupos/lotos do certame)** à participação exclusiva das ME, EPP e cooperativas equivalentes, ou apresentar a devida justificativa, nos termos do art. 10

do Decreto 8.538/2015.

OU

Nota Explicativa: Hipótese 5 - participação exclusiva não garantida, com justificativa:

No caso, a estimativa do valor da contratação não ultrapassa R\$ 80.000,00;(OU No caso dos autos, a estimativa do valor de cada item/grupo/ lote não ultrapassa R\$ 80.000,00). Todavia, foi apresentada justificativa com base no inciso XXX do art. 10 do Decreto nº 8.538/2015, o que fundamenta a exclusão do tratamento favorecido no caso concreto.

2.8.10 Do Regime de Execução

Nota Explicativa: A fundamentação constante do presente tópico destina-se às situações em que não conste dos autos a apresentação da devida justificativa para a escolha do regime de execução. Caso a área técnica tenha motivado a escolha do regime de execução, deverá ser suprimido o presente item do parecer.

104. O regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual.

105. Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros.

106. Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

107. Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 47 da Lei nº 8.666/93), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

108. Já na empreitada por preço unitário, em que o preço é fixado por unidade determinada, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

109. Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.

110. A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global – normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

111. Como desdobramento direto disso, em contratações por empreitada por preço global, a tramitação de eventuais aditivos contratuais quantitativos e qualitativos exigirá a apresentação de robusta justificativa.

112. Ocorre que a análise sobre a suficiência da descrição quantitativa e qualitativa não tem como ser feita por este órgão jurídico, motivo pelo qual tal incumbência recai sobre os órgãos e autoridades técnicas responsáveis pela descrição do objeto, cabendo-lhes a observância ao tanto quanto exposto até aqui.

113. No caso concreto, não houve maiores justificativas a respeito da escolha pela empreitada por preço global/unitário. Assim sendo, recomenda-se que sejam trazidas ao processo maiores justificativas para o regime de execução escolhido para a presente contratação.

2.9 DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL, CONTRATO E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

114. Inicialmente, cumpre dizer que, no regime jurídico atual dos contratos de prestação de serviço, a utilização das minutas da AGU pela Administração passou a ser obrigatória (art. 35 da IN SEGES/MP nº 05/2017). Em relação às aquisições, recomenda-se igualmente a utilização das referidas minutas. Acerca desse ponto, cabe dizer que o TCU, por meio do Acórdão nº 1.504/2005 - Plenário, entendeu que “a utilização de minutas-padrão não fere o dispositivo legal que impõe a prévia manifestação da assessoria jurídica sobre a regularidade das minutas dos editais e dos contratos”.

115. A padronização de modelos de editais e contratos, por outro lado, é medida de eficiência e celeridade administrativa. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.

Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU (grifos nossos).

116. Dito isso, consta dos autos que foram utilizadas as minutas padronizadas de **edital, contrato e ata de registro de preços** elaboradas e disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União às **fls. XXX/doc. SEI XXX**.

117. Vale observar que a não identificação de eventuais inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta, a um só tempo, ofende a exigência dos artigos 29 e 35 da IN SEGES/MP n. 05/2017 e compromete a eficiência da análise jurídica e, por consequência, a celeridade na manifestação deste órgão jurídico.

118. Quanto ao uso propriamente dito dos modelos, não há ressalvas a fazer, pois foram adotadas as minutas **[INDICAR O MODELO DA AGU]**.

Nota Explicativa: O apontamento de eventuais falhas, retificações e esclarecimentos relativos ao conteúdo da minuta de Edital, se for o caso, deverá ser feito de acordo com a situação concreta a ser analisada, tomando-se por base, inclusive, as orientações constantes no modelo de minuta de Edital elaborado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da AGU.

A seguir, foram elencadas questões controversas identificadas de forma recorrente em pareceres elaborados pelos órgãos de execução da PGF. Evidentemente não há exaustividade nos temas tratados abaixo, incumbindo ao Advogado Público oficiante examinar o caso concreto e incluir em sua manifestação apenas aquelas que forem pertinentes, sem prejuízo de recomendações adicionais, fundadas em peculiaridades de cada situação submetida ao seu exame.

Nas hipóteses sob comento, deverá ser utilizado o texto abaixo colacionado, com indicação das recomendações consideradas necessárias pelo órgão consultivo.

119. **Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas (OU conteúdo das partes editáveis das minutas), constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:**

(...)

) a Lei n. 13.979, de 2020, em seu art. 4º-G, estabelece regras para as licitações na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência da COVID-19, reduzindo, em especial, os prazos dos procedimentos licitatórios pela metade. É preciso destacar que se a redução do prazo em questão for número ímpar, o arredondamento será para o número antecedente (§ 1º do art. 4º-G), sendo relevante destacar os principais prazos do processo de pregão que serão modificados:

- Pedidos de esclarecimento: 1 dia útil – art. 23, Decreto n. 10.024, de 2019.

- Resposta para os pedidos de esclarecimento: 1 dia útil. – art. 23, § 1º, Decreto n. 10.024, de 2019.

- Impugnação: 1 dia útil – art. 24, Decreto n. 10.024, de 2019.

- Decisão sobre a impugnação: 1 dia útil. – art. 24, § 1º, Decreto n. 10.024, de 2019.

- Apresentação da proposta: 4 dias úteis - art. 25, Decreto n. 10.024, de 2019. - Tempo para reinício da sessão suspensa: 12 horas - art. 35, Decreto n. 10.024, de 2020. - Apresentação das razões do recurso: 1 dia útil - art. 44, § 1º, Decreto n. 10.024, de 2019.

- Apresentação das contrarrazões: 1 dia útil - art. 44, § 2º, Decreto n. 10.024, de 2019.

Ressalte-se, ainda, que os recursos terão efeito apenas devolutivo (art. 4º-G, §2º, da Lei n. 13.979, de 2020).

Todas essas novidades dependem de alterações no sistema COMPRASNET no sentido de promover a devida adequação do sistema frente às publicações dos diversos normativos atinentes às Compras Públicas.

Entretanto, a Administração deverá prever os novos prazos na minuta de edital.

) recomenda-se que a Administração analise se as exigências de qualificação técnica/econômico-financeira do item XXX do edital guardam compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual a ser executado, aferidas por meio da análise da complexidade do objeto, da essencialidade do serviço e dos riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual incapacidade econômica/técnica da contratada em suportar

as obrigações contratuais (art. 30, §3º, da Lei nº 8.666/1993 c/c subitens 11.2 e 12 do anexo VII-A da IN SEGES/MP nº 05/2017). Alerta-se que exigências de qualificação técnica/econômico-financeira excessivas vêm sendo reputadas como ilícitas pelos órgãos de controle, pois tendem a restringir a competitividade. Desse modo, sugere-se que seja detidamente avaliada e motivada essa exigência;

Nota Explicativa: Sobre o assunto, sugere-se a consulta aos seguintes acórdãos prolatados pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, a saber: Acórdão 1095/2018, Acórdão 891/2018, Acórdão 134/2017, Acórdão 2066/2016, Acórdão 2769/2014 e Acórdão 2914/2013.

) justificar a não exigência dos demais requisitos de qualificação econômico-financeira no edital à luz do art. 32, §1º, da Lei nº 8.666/1993, indicando os motivos que tornam desnecessária a apresentação dos referidos documentos;

OU

) justificar a não exigência de nenhum requisito de qualificação técnica (OU econômico-financeira) no edital à luz do art. 32, §1º, da Lei nº 8.666/93, indicando os motivos que tornam desnecessária a apresentação dos referidos documentos;

) a regra da comprovação da aptidão pelo período de três anos poderá ser diminuída ou suprimida, tendo em vista a permissão normativa do item 12 do anexo VII-A da SEGES/MPDG n. 5, de 2017, em relação aos requisitos de qualificação técnica. Assim, a exigência de experiência mínima de 3 anos deve ser compatível com o objeto e prazo da presente licitação (art. 30, II, da Lei n. 8.666/93). Caso contrário, deverá a Administração ajustar o prazo de experiência ao objeto e prazo que está licitando. Para tanto, a Administração deverá basear-se em estudos prévios e experiência pretérita, justificando adequadamente o prazo exigido (Acórdão TCU n. 2870/2018- Plenário);

) de acordo com o TCU, a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional em percentual mínimo superior a 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância e valor significativo da obra ou serviço, sem justificativas adequadas, viola a competitividade do certame (Acórdão nº 917/2017 - TCU – Plenário, Acórdão nº 1.229/2008-Plenário, Acórdão nº 2.303/2015 - Plenário). Pelo exposto, a Administração deverá limitar as exigências do edital ao percentual máximo de 50% dos itens de maior relevância e valor significativo da planilha (art. 30, §§1º e 2º da Lei nº 8.666/1993) (E/OU justificar as parcelas de maior relevância e valor significativo definidas pelo edital, para os fins do art. 30, §§1º e 2º da Lei nº 8.666/1993);

) com relação à capacidade técnico-profissional (item XXX do edital), deverá ser adotada a regra prevista na minuta da AGU, esclarecendo-se que a jurisprudência do TCU entende ser indevida a exigência de vínculo empregatício, para fins de comprovação da responsabilidade técnica pelo acompanhamento do serviço (capacidade técnico-profissional);

) de acordo com o TCU, a exigência de comprovação de capacidade técnico-profissional deve estar adstrita à experiência na execução prévia de quantitativos dos itens de maior relevância e valor significativo da obra ou serviço do certame (Acórdão nº 1.229/2008- Plenário, Acórdão nº 2.303/2015 - Plenário). Pelo exposto, adverte-se que a Administração deverá limitar as exigências de capacidade técnico-profissional aos itens de maior relevância e valor significativo da planilha (art. 30, §§1º, I, e 2º da Lei nº 8.666/1993) (E/OU justificar as parcelas de maior relevância e valor significativo definidas pelo edital, para os fins do art. 30, §§1º, I, e 2º da Lei nº 8.666/1993);

) suprimir o tempo mínimo de experiência exigido no subitem XXX do edital, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, pois, de acordo com o TCU, "É ilegal a exigência de comprovação, para fim de qualificação técnico-profissional, de tempo de experiência ou de exercício em função dos profissionais a serem disponibilizados pela licitante para a execução do objeto, porquanto o rol de exigências de habilitação previsto na Lei 8.666/1993 é taxativo" (Enunciado da Jurisprudência Seleccionada, cf. Acórdão nº 134/2017 - Plenário);

) a exigência de habilitação do subitem XXX deve ser considerada indevida, pois esse documento não está contemplado como documento de habilitação nos artigos 28 a 31 da Lei nº 8.666/93;

38

Nota Explicativa: O Advogado Público oficiante deverá atentar para a formulação de exigências abusivas nos editais, a depender do objeto licitado, tais como: certificações não obrigatórias por lei; certificação de qualidade de café (serviço com fornecimento); certificações ABNT; registro ou inscrição em entidades de fiscalização, sem previsão legal; apresentação de nota fiscal de prestação

de serviços, por ausência de amparo legal e por restringir a competitividade da licitação.

) o art. 4º-E, §3º, da Lei n. 13.979, de 2020, autoriza, excepcionalmente, a contratação por valores superiores aos obtidos na estimativa de preços, desde que a variação ocorra por oscilações do mercado e haja a devida justificativa;

) caso seja constatada, pelo pregoeiro, restrição de fornecedores ou prestadores de serviços, poderá ser dispensada a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inc. XXXIII, caput, art. 7º, da CF, conforme teor do art. 4º-F, da Lei n. 13.979, de 2020. Para assegurar o exercício dessa faculdade, deverá ser inserido item específico na minuta de edital que traga tal previsão, após justificativa da autoridade competente;

) a Administração deverá observar que a vigência contratual deverá ser de até seis meses, conforme disposto no art. 4º-H, da Lei n. 13.979, de 2020, sendo admitida a prorrogação, por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública. Observa-se que o prazo de duração dos contratos deverá ser obedecida, ainda que a Lei n. 13.979, de 2020, perca sua vigência, nos termos do art. 8º. Assim, apenas a prorrogação dos contratos fica impedida caso ocorra a perda de vigência da referida lei.

) da análise da vigência contratual que consta da minuta de contrato, percebemos que haverá extrapolação do exercício financeiro. Desse modo, somente será possível essa contratação se o presente objeto contiver produto previsto nas metas do Plano Plurianual (art. 57, inciso I, da Lei nº 8.666/1993) - devendo haver a comprovação nos autos desse fato -, ou, se todo o empenho necessário à execução contratual for realizado até o dia 31 de dezembro do ano da conclusão da licitação, com fulcro na Orientação Normativa AGU nº 39/2011, cujo enunciado é o seguinte: "A vigência dos contratos regidos pelo art. 57, caput, da lei 8.666, de 1993, pode ultrapassar o exercício financeiro em que celebrados, desde que as despesas a eles referentes sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, permitindo-se, assim, sua inscrição em restos a pagar". Registre-se que o art. 167, § 3º, da Constituição Federal permite a abertura de crédito extraordinário para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de calamidade pública, observado o disposto no art. 62, o que, se for o caso, deverá ser levado em consideração.

) na minuta de contrato deverá estar previsto que o contratado se obriga a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato, conforme art. 4º-I, da Lei n. 13.979, de 2020.

) na ata de registro de preços, deverá ser observado que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao **dobro** do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem (art. 22, §4º, do Decreto nº 7.892/2013). Deverá ser previsto, também, que as aquisições não poderão exceder, por órgão ou entidade, a **cinquenta por cento** dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

120. No tocante à formalização da relação jurídica a ser firmada entre a Administração e o particular, tem-se que o art. 62 da Lei nº 8.666/1993 autoriza a dispensa do termo de contrato e faculta a sua substituição por instrumentos outros, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, quando se tratar de ajustes cujo valor seja de até R\$ 176.000,00 (cento e sessenta e seis mil reais) ou, independentemente do valor, caso se trate de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

121. Vale frisar, no entanto, que o mesmo dispositivo, em seu § 2º, determina que o instrumento substitutivo, quando adotado, deverá conter as cláusulas elencadas no art. 55 da Lei nº 8.666/1993, naquilo que couber, de forma que consigne as condições essenciais que regerão a execução do ajuste, como, por exemplo, a descrição precisa do objeto, as obrigações e responsabilidades das partes, a vinculação ao edital e à proposta ofertada, os prazos de execução, forma e prazo de pagamento, sanções, etc.

122. Sobre o assunto, inclusive, tem-se a orientação proferida pelo TCU no Acórdão nº 1179/2006 - Primeira Câmara (Item 9.5.10), no sentido de que *"ao utilizar nota de empenho de despesa como instrumento hábil de contratação, nos moldes permitidos pelo art. 62 da Lei nº 8.666/93, indique explicitamente, no anexo denominado de 'cláusulas necessárias', o número da nota de*

empenho associado à contratação”.

123. Em hipóteses tais, deverão ser observadas, também, as disposições inseridas no Termo de Referência e Edital, a fim de que haja compatibilidade entre os documentos que disciplinam a contratação.

Nota Explicativa: Caso tenha sido utilizado o instrumento substitutivo ao termo contratual, deverá ser adotada a redação a seguir:

124. No presente caso, constata-se a opção do gestor em dispensar o termo de contrato, substituindo-o por **XXX (carta-contrato/autorização de compra/nota de empenho de despesa etc)**. Tendo em vista o valor estimado da contratação, inferior a R\$ 176.000,00, e a inclusão, no Termo de Referência **[E/OU Edital]**, de subitens que tratam dos conteúdos previstos no art. 55 da Lei nº 8.666/93, conclui-se pela viabilidade jurídica de adoção do instrumento substitutivo ao termo de contrato.

OU

No presente caso, constata-se a opção do gestor em dispensar o termo de contrato, substituindo-o por **XXX (carta-contrato/autorização de compra/nota de empenho de despesa etc)**. Tendo em vista o valor estimado da contratação, inferior a R\$ 176.000,00, conclui-se pela viabilidade jurídica de adoção do instrumento substitutivo, havendo, porém, a necessidade de incluir, no Termo de Referência **[E/OU Edital]**, subitens que regulem(indicar os conteúdos do art. 55 que devem ser incluídos).

Em relação ao instrumento que substitui o contrato, serão feitas, ainda, as seguintes considerações, a serem devidamente avaliadas pela Administração, como condição para sua aprovação:

)

)

OU

Nota Explicativa: Caso não tenha sido juntado termo de contrato nem indicado instrumento substitutivo, deverá ser utilizada a redação abaixo:

125. No caso, verifica-se que não foi anexada aos autos minuta de contrato, nem, tampouco, manifestação da área técnica acerca da sua eventual substituição por instrumentos hábeis diversos. Todavia, tendo em vista o valor estimado da contratação, inferior a R\$ 176.000,00, e a inclusão, no Termo de Referência **[E/OU Edital]**, de subitens que tratam dos conteúdos previstos no art. 55 da Lei nº 8.666/93, conclui-se pela viabilidade jurídica de adoção do instrumento substitutivo ao termo de contrato, o qual deverá ser providenciado pela Administração.

OU

No caso, verifica-se que não foi anexada aos autos minuta de contrato, nem, tampouco, manifestação da área técnica acerca da sua eventual substituição por instrumentos hábeis diversos. Todavia, tendo em vista o valor estimado da contratação, inferior a R\$ 176.000,00, conclui-se pela viabilidade jurídica de adoção do instrumento substitutivo ao termo de contrato, o qual deverá ser providenciado pela Administração, desde que sejam inseridos no Termo de Referência **[E/OU Edital]**, subitens que regulem (indicar os conteúdos do art. 55 que devem ser incluídos).

OU

Nota Explicativa: Caso não tenha sido juntado termo de contrato, mas ele seja necessário, deverá ser utilizada a redação abaixo:

126. No caso, verifica-se que não foi anexado o termo de contrato e, por outro lado, a hipótese não encontra amparo no art. 62 da Lei nº 8.666/93, que admite a sua dispensa para os ajustes cujo valor seja de até R\$ 176.000,00 ou, independentemente do valor, caso se trate de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

Com efeito, conforme indica o documento **de fls. XXX/ SEI n. XXX**, o valor contratual supera R\$ 176.000,00 **[OU não haverá entrega imediata e integral dos bens adquiridos E/OU a contratada estará vinculada à prestação de obrigações futuras, tais como XXX]**.

Necessário, pois, que a Administração providencie o termo contratual, que deverá conter os elementos mínimos previstos no art. 55 da Lei nº 8.666, de 1993, reencaminhando os autos a este órgão jurídico, para exame e aprovação jurídica da minuta anexada.

2.10 DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

127. **No presente edital, foi vedada a adesão à ata de registro de preços, de modo que resta satisfeita a orientação do Acórdão TCU nº 757/2015 - Plenário, que trata esse instituto como medida excepcional e anômala.**

OU

Verifica-se, ainda, que a Administração optou por admitir a adesão de entidades não participantes, conforme informações e justificativas apresentadas às fls. XXXX/no doc. SEI n. XXXX.

40

OU

Verifica-se, ainda, que a Administração optou por admitir a adesão de entidades não participantes, porém não apresentou as devidas justificativas. Neste ponto, vale ressaltar que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão n. 2037/2019 - Plenário, entende que o órgão gerenciador do Registro de Preço deve justificar eventual previsão edilícia de adesão à ata por órgãos ou entidades não participantes ("caronas") dos procedimentos iniciais, uma vez que a adesão seria uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos regidos pelo Sistema de Registro de Preços

2.11 DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Nota Explicativa: Caso a licitação não seja processada sob o Sistema de Registro de Preços, deverá ser utilizada uma das alternativas de redação abaixo:

128. No presente caso, em atenção aos arts. 7º, § 2º, inciso III, e 38, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 8º, inciso IV, do Decreto n.º 10.024/2019, consta do processo a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

OU

No presente caso, não foi trazida aos autos a indispensável declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, indicando a respectiva rubrica, o que afronta os arts. 7º, § 2º, inciso III, e 38, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, bem como o art. 8º, inciso IV, do Decreto n.º 10.024/2019. Sendo assim, a falha deverá ser corrigida, com a juntada aos autos da declaração de disponibilidade orçamentária, nos termos exigidos pelos dispositivos citados.

Nota Explicativa: Caso seja licitação processada sob o Sistema de Registro de Preços, deverá ser utilizada a redação abaixo:

129. No presente caso, trata-se de licitação destinada ao registro de preços pela Administração, incidindo, pois, além da parte final do art. 8º, inciso IV, do Decreto n.º 10.024/2019, as previsões da Orientação Normativa AGU n.º 20, de 1/04/2009, ("*Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato*"), bem assim do art. 7º, §2º, do Decreto n.º 7.892/2013 ("*Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.*").

130. Por essa razão, não é necessária, na fase interna da licitação, a indicação da dotação orçamentária para fazer face aos custos da futura contratação.

131. De todo modo, deverá ser juntada ao feito, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

132. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 ("*As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000*").

133. Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

OU

No caso, consta nos autos declaração do setor competente no sentido de que se trata de despesa administrativa considerada ordinária, já prevista no orçamento e destinada à manutenção de ação preexistente, pelo que resta dispensada, com base na autorização constante da Orientação Normativa AGU nº 52/2014, a juntada aos autos dos documentos indicados no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.12 DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

134. Conforme os arts. 20 e 21 do Decreto n.º 10.024/2019, deverá ser providenciada a publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União, no sítio eletrônico oficial do órgão promotor da licitação e no endereço eletrônico www.comprasgovernamentais.gov.br, observando-se, a partir dessa data, o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação pelos licitantes.

135. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724/2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet*:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

136. Por outro lado, extratos de contratos e termos aditivos estão dispensados de publicação no DOU, cabendo apenas a publicação em sítio eletrônico oficial específico, nos termos do art. 4º, §2º, da Lei n. 13.979, de 2020.

137. Isso porque, na linha de entendimento adotada no PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, deve-se considerar que a existência de disposição própria para regular a publicidade dos contratos firmados sob o regime excepcional e transitório da Lei n.º 13.979, de 2020, tem o condão de afastar a disciplina da Lei n.º 8.666, de 1993, acerca desse aspecto.

3. CONCLUSÃO

138. Em face do exposto, manifesta-se este órgão consultivo no sentido da aprovação da minuta do edital do pregão eletrônico e dos respectivos anexos (**fls. XXX/ Sei XXX**), condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens **XXX** deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

139. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

140. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

À consideração superior.

Local e data

(Assinado digitalmente)

PROCURADOR FEDERAL/ADVOGADO DA UNIÃO/PROCURADOR DA FAZENDA NACIONAL/PROCURADOR DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407000482202087 e da chave de acesso c5286161

Documento assinado eletronicamente por DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 400234885 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMAO. Data e Hora: 27-03-2020 19:42. Número de Série: 17142155. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por VANIA MENDES RAMOS DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 400234885 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VANIA MENDES RAMOS DA SILVA. Data e Hora: 27-03-2020 19:48. Número de Série: 17447898. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por EDUARDO LOUREIRO LEMOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 400234885 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO LOUREIRO LEMOS. Data e Hora: 27-03-2020 19:36. Número de Série: 13909752. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 400234885 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS. Data e Hora: 27-03-2020 19:31. Número de Série: 17122948. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 400234885 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT. Data e Hora: 27-03-2020 19:34. Número de Série: 17381217. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

NOTA n. 00002/2020/CPUC/PGF/AGU

NUP: 00407.000482/2020-87

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA DA PGF

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Como é notório, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto do novo coronavírus (2019-nCoV) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Já no dia 11 de março de 2020, a OMS declarou que a Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus, passou a ser caracterizada como uma pandemia, em razão de ter a doença atingido diversos países do mundo.
2. No Brasil, o Ministro de Estado da Saúde emitiu a Portaria nº 188/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2020, declarando Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).
3. Nesse contexto, foi publicada a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, estabelecendo "*as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*".
4. Diante do agravamento da situação no país, o Ministro de Estado da Saúde declarou, em todo o território nacional, por meio da Portaria nº 454/GM/MS, de 20 de março de 2020, o estado de transmissão comunitária do novo coronavírus, situação em que as autoridades de saúde já não mais conseguem rastrear a origem das cadeias de infecção, ou quando as cadeias já envolvem mais de cinco gerações de pessoas.
5. Assim, em face da necessidade constatada pelo Estado Brasileiro quanto à adoção de providências imediatas e mais eficazes de combate a transmissibilidade do novo coronavírus (Covid-19), veio a ser editada a Medida Provisória n.º 926, de 20 de março de 2020, que alterou a Lei nº 13.979, de 2020, para nela introduzir regramento específico e mais detalhado acerca da hipótese de dispensa de licitação originalmente prevista no art. 4º da norma.
6. Nesse sentido, o art. 4º da Lei nº 13.979, de 2020, passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#).

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o **caput** deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no [§ 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#), o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

§ 3º Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#), (grifamos)

7. As modificações decorrentes da Medida Provisória n.º 926, de 2020, estenderam a possibilidade de dispensa de licitação da Lei n.º 13.979, de 2020, à aquisição de **quaisquer** bens, serviços, inclusive de engenharia, e

insumos considerados necessários para enfrentar a emergência de saúde do novo coronavírus.

8. De se dizer, ainda, que as alterações nos processos de contratações não se limitaram à nova hipótese de dispensa de licitação. O mesmo diploma normativo criou regras específicas para os pregões eletrônicos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, a Lei n. 13.979, de 2020, que devem ser observados em detrimento às disposições equivalentes na Lei n. 8.666, de 1993, Lei n. 10.520, de 2002, e Decreto n. 10.024, de 2019. São elas:

a) Quanto à fase de planejamento:

- a.1) dispensa da elaboração de estudos preliminares (art. 4º-C, da Lei no 13.979, de 2020);
- a.2) exigência de mapa de gerenciamento de riscos apenas para a fase de gestão contratual (art. 4º-D, da Lei no 13.979, de 2020);
- a.3) termo de referência simplificado, contendo os elementos indicados no art. 4º-E, §1º, da Lei no 13.979, de 2020, aprovado pela autoridade competente (art. 7º, §2º, I, Lei n. 8.666, de 1993);
- a.4) dispensa, excepcional, da apresentação estimativa de preços, mediante justificativa da autoridade competente (art. 4º-E, §2º, da Lei no 13.979, de 2020);
- a.5) redução dos prazos do procedimento licitatório pela metade (art. 4º-G, da Lei no 13.979, de 2020);
- a.6) dispensa da realização de audiência pública prevista no art. 39, da Lei n. 8.666, de 1993 (art. 4º-G, §3º, da Lei no 13.979, de 2020);
- a.7) comprovação da existência de recursos orçamentários para fazer frente à futura contratação (art. 4º-E, §1º, VII da Lei no 13.979, de 2020 c/c art. 7º, §2º, III, Lei 8.666, de 1993).

b) Quanto à fase externa da licitação e contratação:

- b.1) dispensa de apresentação de documentação de requisitos de habilitação, mediante justificativa da autoridade competente, em caso de restrição de fornecedores ou prestadores de serviço. A dispensa de apresentação da documentação não poderá recair, no entanto, sobre a prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição (art. 28 da Lei 8.666, de 1993 c/c art. 4º-F da Lei no 13.979, de 2020);
- b.2) previsão de duração dos contratos pelo prazo de até seis meses, admitida prorrogação (art. 4º-H, da Lei no 13.979, de 2020);
- b.3) recursos do procedimento licitatório terão apenas efeito devolutivo (art. 4º-G, §2º, da Lei no 13.979, de 2020);
- b.4) possibilidade de contratação por valor superior à estimativa de preços feita por ocasião da licitação, desde que sejam decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços e haja justificativa nos autos (art. 4º-E, §3º, da Lei no 13.979, de 2020);
- b.5) possibilidade de previsão de que os contratados se obriguem a aceitar o aditamento para acréscimos e supressão ao objeto em até 50% do valor inicial atualizado do contrato (art. 4º-I, da Lei no 13.979, de 2020).

9. Para todos os demais requisitos não tratados na Lei n. 13.979, de 2020, permanecem as disposições da Lei n. 8.666, de 1993, Lei n. 10.520, de 2002, e Decreto n. 10.024, de 2019.

10. Considerando esse contexto, a Câmara Permanente de Uniformização de Entendimentos Consultivos - CPUC, órgão do Departamento de Consultoria da PGF, e a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos - CNMLC, da Consultoria Geral da União - CGU, no intuito de uniformizar as manifestações exaradas nesses processos, permitir celeridade e padronização na atuação dos membros da AGU, além de conferir maior segurança jurídica aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, enquanto destinatários dos pronunciamentos jurídicos, elaboraram e aprovaram as propostas de manifestações abaixo transcritas (docs. também anexados a esta nota):

- o **MINUTA Id. 307019:** Parecer parametrizado. Contratações, por pregão eletrônico, para aquisição de bens e insumos e prestação de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra, exceto de engenharia, destinados ao enfrentamento do coronavírus.
- o **MINUTA Id. 306991:** Parecer parametrizado. Contratações, diretas, por dispensa de licitação, para aquisição de bens e insumos e prestação de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra, exceto de engenharia, destinados ao enfrentamento do coronavírus.

11. Ademais, ciente das dificuldades que deverão enfrentar os gestores nos próximos meses para a realização de novas contratações, decidiu-se ainda por **ampliar o parecer referencial de renovação contratual elaborado pela CPUC/DEPCONSU/PGF**, que passará a abranger também a possibilidade de prorrogação excepcional de que trata o §4º do Art.57 da Lei n. 8.666, de 1993. O id da minuta permanece o mesmo, qual seja: **Id. 306991**.

12. A utilização do parecer parametrizado não dispensa a necessidade de que o membro da AGU oficiante verifique as peculiaridades do caso concreto para tratamento de questões que, pela sua especificidade, não poderiam ser devidamente abordadas em uma manifestação padronizada, de caráter geral.

13. Especificamente com relação ao tema das contratações públicas, é de todo pertinente citar o dever de padronização criado pela Instrução Normativa nº 5/2017, que exige que o poder público valha-se das minutas de editais, termos de referência, contratos e outros instrumentos disponibilizados pela Advocacia-Geral da União, senão vejamos:

Art. 29. Devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União, observadas as diretrizes dispostas no Anexo V, bem como os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber.

§ 1º Quando o órgão ou entidade não utilizar os modelos de que trata o **caput**, ou utilizá-los com alterações, deverá apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.

§ 2º Cumpre ao setor requisitante a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a quem caberá avaliar a pertinência de modificar ou não os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco, a depender da temporalidade da contratação, observado o disposto no art. 23.

14. Os pareceres parametrizados anexos pressupõem a adoção pela Administração Pública dos modelos de editais, termos de referência, contratos e atas de registro de preços (se for o caso) disponibilizados pela Advocacia-Geral da União.

Não custa citar que esse intuito de unificar orientação jurídica vai ao encontro das determinações constantes da Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro, que conclama as autoridades públicas para a atuar de forma a "aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas" (art. 30).

15. Prosseguindo, a manifestações anexas adotam formatação alinhada com o método adotado pela Câmara de Minutas da Consultoria-Geral da União, responsável pela elaboração dos editais e demais documentos a serem utilizados pela administração nos processos de contratação pública, pela necessidade de indicar já no início dos pareceres parametrizados as regras de utilização do documento, regras essas transcritas abaixo:

- a) As Notas Explicativas (sempre destacadas em outra cor de fundo) deverão ser suprimidas, inclusive este tópico introdutório, ao finalizar o parecer;
- b) O texto redigido na **cor preta** correspondente à estrutura permanente do parecer, ao passo que o texto escrito na cor **vermelha** demanda a avaliação e adaptação pelo Procurador, diante das peculiaridades do caso concreto;
- c) Os trechos destacados em cor **azul** indicam a existência de opções alternativas a serem adotadas pelo parecerista quando da análise do caso concreto. As opções são excludentes, competindo ao Procurador Federal oficiante excluir aquela(s) não contemplada(s);
- d) Os modelos são dinâmicos e serão permanentemente aperfeiçoados pela Câmara Permanente de Uniformização Consultiva da PGF;
- e) É esperada a inclusão de outros tópicos e parágrafos a depender do que constar dos autos. Como referido acima, o modelo é a base para que os órgãos consultivos, no exercício de suas atribuições, elaborem manifestações jurídicas uniformizadas. Registre-se que os autos podem demandar outras discussões; dessa maneira, somente o Procurador Federal oficiante poderá avaliar a pertinência da inclusão de um ou de diversos parágrafos e tópicos, bem como decidir pela manutenção do texto como previsto no modelo;
- f) Deverá ser retirado eventual parágrafo previsto no modelo que represente uma orientação ao órgão e que já tenha por ele sido atendida. Um dos objetivos deste documento é fazer com que os pareceres sejam objetivos e o mais enxutos possíveis, não devendo permanecer nada no corpo do texto que não acrescente orientação à autoridade e que possa fazer com que o foco do conteúdo mais importante se disperse em discussões desnecessárias;
- g) Para cada conclusão que for feita no corpo do parecer e que demande uma atuação da autoridade deverá o respectivo parágrafo ser destacado, devendo a recomendação ser expressamente citada no capítulo da conclusão;
- h) Os modelos de parecer já estão configurados, em linhas gerais, às normas da Portaria nº 1.399, de 2009, e seu anexo, expedida pelo Advogado-Geral da União, devendo o Procurador-Federal atentar, no desenvolvimento do parecer, para o cumprimento integral das orientações da Procuradoria-Geral Federal e do Advogado-Geral da União pertinentes à matéria.

16. Ante o exposto, sugere-se a aprovação desta nota e das minutas de pareceres parametrizados/referenciais anexos, o que permitirá a transformação dessas manifestações jurídicas em modelos nacionais no sistema eletrônico SAPIENS.

À consideração superior.

(assinado eletronicamente)

Eduardo Loureiro Lemos

Procurador Federal

Coordenador

De acordo. Submeto ao Procurador-Geral Federal, com a sugestão de encaminhamento na forma sugerida.

(assinado eletronicamente)

Ingrid Pequeno Sá Girão

Diretora do Departamento de Consultoria

Aprovo a **NOTA n. 00002/2020/CPUC/PGF/AGU** e os modelos de pareceres referenciais anexos.
Divulgue-se.

(assinado eletronicamente)

Leonardo Silva Lima Fernandes

Procurador-Geral Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407000482202087 e da chave de acesso c5286161

Documento assinado eletronicamente por LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 400141411 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES. Data e Hora: 27-03-2020 20:19. Número de Série: 17170418. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por EDUARDO LOUREIRO LEMOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 400141411 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO LOUREIRO LEMOS. Data e Hora: 27-03-2020 19:22. Número de Série: 13909752. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por INGRID PEQUENO SA GIRAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 400141411 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): INGRID PEQUENO SA GIRAO. Data e Hora: 27-03-2020 19:29. Número de Série: 17161680. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Correspondência 2/CLICIT/PF/2020 Vol.: 0

Origem

Órgão: UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
Setor: CLICIT/PF - Coordenadoria de Licitações e Contratos
Responsável: André Laurindo Costa
Data encam.: 02/04/2020 às 16:59

Destino

Órgão: UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
Setor: PROAD/UFSC - Pró-Reitoria de Administração

Despacho

Motivo: Para Ciência
Despacho: Para Ciência