



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CAMARA NACIONAL DE MODELOS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS -  
CNMLC/DECOR/CGU

**PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU**

NUP: 00688.000716/2019-43

INTERESSADOS: Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos

ASSUNTOS: Análise de Minutas para Contratações fundadas na Lei nº 13.979/20 (enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, causador do Covid-19)

EMENTA: Padronização das Minutas relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, causador do Covid-19.

I- Modelos de Uniformização: Lista de Verificação de Contratação de Compras (para contratação direta nos termos do art. 4º da lei ou para contratação por pregão); Minuta Contratual de Compras (para contratação direta nos termos do art. 4º da lei ou para contratação por pregão); Edital de Pregão Eletrônico para Contratação de Compras; Minuta de Termo de Referência para Contratação de Compras por Pregão Eletrônico; Minuta de Projeto Básico para Contratação Direta de Compras por Dispensa de Licitação; Lista de Verificação de Contratação de Serviços (para contratação direta nos termos do art. 4º da lei ou para contratação por pregão); Minuta Contratual de Serviços (para contratação direta nos termos do art. 4º da lei ou para contratação por pregão); Edital de Pregão Eletrônico para Contratação de Serviços; Minuta de Termo de Referência para Contratação de Serviços por Pregão Eletrônico e Minuta de Projeto Básico para Contratação Direta de Serviços por Dispensa de Licitação.

II - Premissas Gerais - estabelecimento das premissas e orientações gerais que subsidiaram a elaboração das Minutas Padronizadas: especialidade da dispensa de licitação trata na Lei n. 13.979/2020; inaplicabilidade das disposições da Lei n. 13.979/2020 para obras de engenharia; presunção legal de atendimento das condições para a dispensa; ampliação dos meios de contratação para enfrentamento da situação de emergência; estabelecimento de Projeto Básico/Termo de Referência Simplificado; possibilidade de contratação de equipamentos usados; inaplicabilidade do artigo 26 da Lei 8.666 - inclusive no que toca a publicação (sítio específico) e ratificação; Da aplicabilidade do art. 4º, §3º da Lei nº 13.979/20 apenas à hipótese de Contratação Direta, a sua natureza de Inexigibilidade de Licitação e a validade, pela instrumentalidade das formas, de sua aplicação em processos com a denominação de "dispensa de licitação"; flexibilização da estimativa de custos; possibilidade de dispensa de apresentação de documentação de regularidade fiscal prevista no art. 4º-F é aplicável tanto à contratação direta quanto ao pregão eletrônico; duração dos contratos e publicação em sítio específico sem a necessidade de publicação na Imprensa Nacional.

III- Premissas e entendimentos adotados quanto à instrução processual - Listas De Verificação.

IV- Premissas e entendimentos adotados quanto ao Planejamento e Contratação - Termo De Referência, Projeto Básico E Minuta Contratual.

V- Premissas e entendimentos adotados quanto ao procedimento licitatório - Edital

"Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já tem a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia; e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado para sempre, à margem de nós mesmos." Fernando Pessoa

**I. RELATÓRIO**



1. O presente parecer busca apresentar listagem das premissas de caráter jurídico, bem como os entendimentos adotados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos - CNMLC/DECOR quando da elaboração dos modelos ora submetidos à análise superior do Sr. Diretor do Departamento de Coordenação e Orientação dos Órgãos Jurídicos.

2. Os modelos a serem submetidos à análise e aprovação por este parecer têm base na Lei nº 13.979/20, que trata das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, causador do COVID-19, podendo ser listados da seguinte forma:

- o Lista de Verificação de Contratação de Compras (para contratação direta nos termos do art. 4º da lei ou para contratação por pregão);
- o Minuta Contratual de Compras (para contratação direta nos termos do art. 4º da lei ou para contratação por pregão);
- o Edital de Pregão Eletrônico para Contratação de Compras;
- o Minuta de Termo de Referência para Contratação de Compras por Pregão Eletrônico;
- o Minuta de Projeto Básico para Contratação Direta de Compras por Dispensa de Licitação.
- o Lista de Verificação de Contratação de Serviços (para contratação direta nos termos do art. 4º da lei ou para contratação por pregão);
- o Minuta Contratual de Serviços (para contratação direta nos termos do art. 4º da lei ou para contratação por pregão);
- o Edital de Pregão Eletrônico para Contratação de Serviços;
- o Minuta de Termo de Referência para Contratação de Serviços por Pregão Eletrônico;
- o Minuta de Projeto Básico para Contratação Direta de Serviços por Dispensa de Licitação.

3. Tais modelos foram elaborados a partir de insumos obtidos junto à Consultoria-Jurídica da União no Estado do Rio Grande do Sul; à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia e à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde. Saliente-se que as premissas estabelecidas neste parecer poderão embasar a elaboração de outros modelos julgados necessários, se for o caso.

4. Feito esse aparte, passa-se à manifestação em si, a qual será dividida em quatro tópicos, quais sejam:

- o Premissas e Entendimentos Gerais sobre a aplicação da norma (que se refletem em diversos pontos de mais de um documento);
- o Listas de Verificação;
- o Planejamento e Contratação para Dispensa e para Pregão (Termo de Referência, Projeto Básico e Minuta Contratual); e
- o Procedimento Licitatório segundo a Lei nº 13.979/20 (Editais).

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 PREMISSAS E ENTENDIMENTOS GERAIS

5. A Lei n. 13.979/2020, com as alterações promovidas pela MP 926, de 2020, estabeleceu ferramentas de otimização da fase do planejamento da contratação no afã de otimizar e acelerar o procedimento para enfrentamento da situação decorrente do coronavírus.

6. A Exposição de Motivos constantes da MPV 926/20 é clara ao querer desburocratizar e agilizar os processos de contratação, seja por dispensa, seja por pregão. As concessões feitas no decorrer da Lei são explícitas no sentido de privilegiar o conteúdo da contratação em detrimento de sua economicidade formal.

7. Nesse sentido, há uma premissa geral que informa todas as demais, qual seja: **a) 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.**

8. É que tem-se ciência de alguns entendimentos que já incorporam restrições, amarras ou pré-requisitos não previstos na legislação à nova modelagem de contratação, em alguns casos sob a alcunha de boas práticas e em outros rememorando entendimentos jurisprudenciais aplicados a situações semelhantes, porém bem menos gravosas, que ocorreram no passado.

9. Como exemplo de uma potencial "boa prática" que se tornou um requisito (burocracia) pode-se citar o entendimento de que seria preferencial a adesão a uma ata de registro de preços em vez da dispensa de licitação. Claro que se há uma ata disponível que atenda plenamente a demanda do órgão, pode este, dentro da sua conveniência e oportunidade, aderir a ela. Mas ao se estabelecer uma preferência, gera-se um ônus ao gestor de ter de ou comprovar que inexistem atas disponíveis ou justificar, apresentando motivos que embasem sua decisão.

10. Sabe-se que a regra, em compras públicas, é a licitação, tendo em vista que o instituto busca preservar um de seus pilares: a isonomia. No entanto, em casos excepcionais, o legislador elege a dispensa como a saída mais adequada, seja porque a utilização do processo licitatório regular não é recomendada (casos de emergência ou urgência,



por exemplo), seja para incentivar determinadas políticas públicas. A norma, no presente caso, trata de uma situação excepcional, de demandas peculiares, para combater um tipo de emergência sem precedentes. Nesse tipo de situação não se entende razoável pautar-se por tais presunções para gerar uma burocracia adicional, uma providência a mais a ser tomada pelo gestor, dentro de um contexto normativo que busca justamente a desburocratização e a celeridade dados os valores em jogo.

11. Considerando que o intuito da Lei n. 13.979/2020 foi de modernizar e aliás dar maior celeridade nas contratações destinadas ao atendimento da situação de emergência em saúde pública não foi estabelecida, por conseguinte, em absoluto a necessidade de verificação prévia da existência de atas de registro de preço em vigor de forma prévia ao lastreamento da contratação direta por dispensa, por exemplo.

12. Quanto ao segundo ponto, de se evitar o "reuso" de jurisprudência anterior para imposição de restrições à contratação, tem-se que de nada adianta a criação de novos sistemas se a sua operacionalização parte de instrumentos antigos. Nesse sentido cite-se a lição de Kate Jenkins (em A Reforma do Serviço Público no Reino Unido in PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter K; Fundação Getúlio Vargas. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 212):

Muitas tentativas de reforma falham porque a reforma na administração pode ser confundida com uma alteração de política. Geralmente se conclui que a mudança nas regras é suficiente para persuadir as pessoas a agir de forma diferente. **Os serviços públicos estão muito acostumados a mudanças de políticas; no entanto, usarão instintivamente velhos instrumentos para lidar com essas situações. Mudanças na administração envolvem mudanças nesses instrumentos**, uma tarefa muito mais difícil, desestabilizadora e de longa gestação, se comparada com uma mudança de política, por mais complexa que seja.

13. Nesse ponto, vale especificar uma situação específica. Sabe-se de entendimentos que estabelecem uma relação de dependência entre a dispensa de licitação do art. 4º com uma contratação futura por licitação, tendo por base acórdãos do TCU atinentes ao H1N1.

14. Ocorre que, além do art. 4º em questão ser um novo dispositivo, o contexto social é completamente diferente e a emergência possui uma natureza distinta e, aparentemente, bem mais intensa. Não nos afigura como razoável pressupor qualquer tipo de limitação à contratação que não esteja expressa na legislação, ainda que com base em jurisprudência trazida de casos anteriores porque, a rigor, potencialmente não há situações anteriores que se assemelham à presente. Em uma situação em que o colapso do sistema é uma realidade, não se mostra razoável supor que a melhor opção seria que cada procedimento de dispensa fosse provisório e necessariamente acompanhado de uma licitação futura.

15. Por essa razão, evitou-se, nos modelos, criar restrições à contratação não decorrentes da legislação, sem descuidar do fato de que evoluções nesse sentido são plenamente possíveis. Da mesma forma, recomenda-se tal postura - evitar a criação de novos requisitos - ao se analisar os documentos de contratação pelos agentes envolvidos em tais procedimentos.

16. Dito isso, enumera-se as principais premissas jurídicas que foram utilizadas para a confecção das minutas padronizadas:

- o **b) especialidade da dispensa de licitação tratada na Lei n. 13.979/2020 em relação ao art. 24 da Lei nº 8.666/93.**

17. As contratações de bens, insumos e serviços, inclusive os de engenharia decorrentes do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional foram contempladas com regramento especializado que consta da Lei n. 13.979/2020. Importante observar que a situação pontual e singular que assola o país e o mundo recomendou um tratamento diferenciado para as contratações no afã de minimizar a ocorrência de potenciais prejuízos, em uma ponderação necessária entre, de um lado, o direito à vida e à saúde individual e coletiva e, de outro, o princípio da economicidade administrativa.

18. Assim sendo, a dispensa de licitação disciplinada pela Lei n. 13.979/2020 inaugura uma hipótese específica de contratação direta com uma finalidade precisa: o necessário enfrentamento da situação decorrente da ameaça representada pela COVID-19. A dispensa tratada pela novel legislação, além de possuir destinação específica, é do tipo temporária, ou seja, somente pode ser invocada enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

19. Considerando a situação de extrema urgência e emergência, a lei procurou abarcar uma hipótese de contratação direta específica e temporária, em que pese guardar inspiração em algumas das disposições regulares das contratações emergenciais disciplinadas pela Lei n. 8.666/93. Note-se que as contratações diretas a serem entabuladas no âmbito da Lei n. 13.979/2020 não se confundem em absoluto com as contratações emergenciais típicas, seja pelo procedimento diferenciado tratado pela norma, seja pela aplicação direcionada e temporária.

20. Dessa forma, ainda que haja eventualmente similaridades, as hipóteses de dispensa são material e faticamente distintas, devendo ser tratadas de forma independente. Não há que se falar em 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, tendo sempre em consideração esse caráter singular da contratação direta disciplinada pela Lei n. 13.979/2020.

◦ **c) inaplicabilidade das disposições da Lei n. 13.979/2020 para obras.**

21. O art. 4º da Lei nº 13.979, de 2020, delimita o universo de aplicação para as contratações relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, assim como disciplina seu funcionamento:

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)

22. A norma não abarcou expressamente a possibilidade de utilização da nova hipótese de dispensa no caso de contratação e execução de obras de engenharia, sendo possível afirmar que a aplicação da dispensa restringe-se a:

- a) bens;
- b) serviços, incluindo os de engenharia e
- c) insumos de saúde.

23. O silêncio do disciplinamento em relação à utilização do novo procedimento no caso das obras de engenharia não pode ser interpretado como um mero descuido, uma vez que existe verdadeira interpretação autêntica no caso: a própria EMI 19/2020 refere-se somente às hipóteses detalhadas acima, sendo perfeitamente claro que sua exclusão não configura um esquecimento.

24. O escopo da Lei n. 13.979/2020 cinge-se, por conseguinte, a bens, insumos, serviços e serviços de engenharia. As obras de engenharia não foram contempladas e poderão, se for o caso, serem disciplinadas em futuras alterações normativas.

◦ **d) presunção legal de atendimento das condições para a dispensa**

25. O artigo 4º-B da Lei n. 13.979/2020, estabelece, de forma taxativa, nos incisos I a IV, todas as condições que se presumem já atendidas. São elas:

1. ocorrência de situação de emergência;
2. necessidade de ponto atendimento da situação de emergência;
3. existência de risco a segurança das pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e
4. limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

26. Sabe-se que a presunção configura regra de distribuição do ônus da prova, e que classifica-se em absoluta e relativa. Esta última admite prova em contrário, enquanto a absoluta afasta "(...) a necessidade de comprovação e o cabimento de impugnação quanto à ocorrência dos eventos fáticos e (ou) jurídicos". (In: JUSTEN FILHO, Marçal. Um novo modelo de licitações e contratações administrativas?).

27. Assim, o conhecimento científico atualmente disponível faz com que sejam plenamente justificadas as presunções elencadas nos incisos de I a IV do art. 4º-B, configurando-se desnecessário que o gestor se debruce sobre tais requisitos para comprová-los. Isto porque o legislador reconheceu que a Administração Pública se encontra diante de um



grande desafio, sendo perfeitamente razoável flexibilizar alguns cânones do Direito Administrativo, tais como a justificativa da demanda, dispensada pelo inciso IV do art. 4º-B.

28. A contratação sempre será considerada incluída na parcela necessária ao atendimento da situação de emergência tendo em vista que a Administração Pública encontra-se diante de uma situação nova, excepcional, cujas consequências ainda não são plenamente conhecidas. 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.

29. A proteção estende-se, ainda, para eventuais questionamentos futuros, por parte dos órgãos de controle, no que tange a diversas compras em período curto. Por se tratar de desafio completamente desconhecido, original – e que, portanto, não apresenta registros anteriores de demanda – pode ser que o gestor seja obrigado a efetuar diversas compras, o que poderia significar, no sistema regular, de acordo com a jurisprudência vigente hoje no TCU, falta de planejamento e acarretar eventual sancionamento por fracionamento de despesas.

30. Novamente, o legislador buscou cercar o agente público da segurança necessária para a correta execução do múnus público, já que a impossibilidade ou a hesitação ao efetuar novas compras geraria risco à saúde coletiva e individual e, principalmente, à vida dos cidadãos brasileiros. 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.

o e) **ampliação dos meios de contratação para enfrentamento da situação de emergência**

31. Considerando o crescimento de casos no País de infecção pelo Covid-19, a novel legislação buscou aumentar o leque de opções disponíveis ao gestor que poderá, diante do caso concreto, no menor lapso temporal possível, priorizar o caminho que melhor atenda ao interesse público perseguido, qual seja: preservação do direito à vida.

32. Dessa forma, constam da legislação dois meios de se ultimar as contratações decorrentes da emergência de saúde pública: a) contratação direta por dispensa e b) manejo do pregão com prazos diferenciados.

33. Sobre a contratação direta, vale transcrever o que dispõe a Lei nº 13.979, de 2020:

Art. 4º 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.

§ 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. (g.n.)

34. No afã de ampliar o escopo de atuação do gestor, diante da situação de anormalidade que aflige, indistintamente, todos os países do globo, a lei fixou a possibilidade da realização de pregão por ser uma modalidade licitatória mais célere. No entanto, com o desiderato de atender a demanda decorrente da situação de notória gravidade, fixou a redução pela metade dos prazos inerentes à referida modalidade, conforme se verifica no artigo 4º-G:

Art. 4º-G Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade.

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

§ 2º Os recursos dos procedimentos licitatórios somente terão efeito devolutivo.

§ 3º Fica dispensada a realização de audiência pública a que se refere o art. 39 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para as licitações de que trata o **caput**.

35. Note-se que as possibilidades legais estipuladas pela norma guardam total independência entre si, não havendo que se falar em qualquer tipo de vinculação e/ou acessoriedade, uma vez que podem ser utilizadas pelo gestor de acordo com as particularidades do caso concreto, observando para tanto alguns cenários, como a volatilidade das demandas, o ineditismo e as peculiaridades do mercado local e internacional.

36. Dessa forma, importante aclarar que as contratações diretas abarcadas pela Lei n. 13.979/2020 não se destinam simplesmente a enfrentar a situação de emergência, dando condições para, durante a vigência do aludido contrato, instruir e realizar futuros procedimentos licitatórios. O presente caso, de consequências incalculáveis, exige que a Administração tenha, à sua disposição, ampla gama de ferramentas de contratação.

37. Não se está a dizer que, caso seja possível, o procedimento licitatório não deva ser realizado. Mas as condições da economia mundial, por exemplo, com falta de respiradores no mercado, tendo em vista a incapacidade do



setor produtivo em atender a demanda, exige que se faculte essa opção ao gestor que, ao fim e ao cabo, é a autoridade que deve decidir qual caminho deverá seguir.

38. Importante observar que a legislação em testilha aumentou os limites para a concessão de suprimento fundos e por item de despesa para as contratações destinadas ao enfrentamento da emergência quando da movimentação realizada por meio do Cartão de Pagamento do Governo. Cite-se:

Art. 6º-A Ficam estabelecidos os seguintes limites para a concessão de suprimento de fundos e por item de despesa, para as aquisições e contratações a que se refere o caput do art. 4º, quando a movimentação for realizada por meio de Cartão de Pagamento do Governo: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

I - na execução de serviços de engenharia, o valor estabelecido na alínea "a" do inciso I do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

II - nas compras em geral e outros serviços, o valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

39. O aludido regramento buscou contemplar a possibilidade de compra imediata no mercado de insumos, (sabonete líquido, termômetros digitais, álcool gel, máscaras, etc) com valores mais atrativos e/ou em condições de atender a demanda de forma imediata.

40. No ponto, repise-se a total desvinculação das opções disciplinadas pela norma que não vinculou e nem escalou ordem de preferência, tendo em vista que a crescente demanda por leitos, equipamentos, medicamentos, estrutura física e serviços que assola o país.

o **f) estabelecimento de Projeto Básico/Termo de Referência Simplificado**

41. É cediço que a IN N° 05, de 2017 fixou a necessidade de que o órgão administrativo, na contratação de cada serviço, obedeça a um rol de etapas com a finalidade de melhor definir, justificar e estabelecer as necessidades da Administração. Cite-se:

Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:

I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;

II - os critérios e práticas de sustentabilidade; e

III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.

42. Dispõe o artigo 20 da citada IN N° 05, de 2017 que o planejamento de cada contratação deve atender às seguintes etapas:

- Estudos Preliminares;
- Gerenciamento de Riscos; e
- Termo de Referência ou Projeto Básico.

43. Lado outro, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, com as alterações promovidas pela Medida Provisória n. 926/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública relacionada ao coronavírus, em seu artigo 4º-C anuncia que:

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.** (grifei)

44. Impende observar que a celeridade da situação de emergência em saúde pública mitigou, por conseguinte, o passo-a-passo da fase de planejamento cartesianamente insculpida pela IN N. 05, de 2017. Considerando que fatalmente a situação extrema perpassa pela preservação do direito à vida, a norma buscou o disciplinamento de pontos-chave para o planejamento, disciplinando-o de forma objetiva e simplificada.

45. Enfatize-se que, acerca dos Estudos Preliminares da Contratação, a novel lei dispensa sua elaboração para "as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei", quando se tratar de bens e serviços comuns.



46. Ressalta-se que a lei estabelece uma faculdade, de forma que se o órgão entender que é necessária a realização de tal documento, o mesmo poderá ser elaborado.
47. Ainda sobre a simplificação da fase de contratação, a lei dispõe da seguinte forma:

Art. 4º-D O Gerenciamento de Riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato.

48. A dispensa do Gerenciamento de Riscos (exceto na fase de gestão do contrato) é uma faculdade autorizada pela legislação.

49. No que toca à elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a Lei 13.979/2020 fixou um procedimento mais célere com a especificação de principais requisitos para elaboração aludido documento, visando uma contratação guiada pelas boas práticas mas despida da excessiva burocratização, nos seguintes termos:

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.

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput conterà:

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.

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

§ 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.

50. Dessa forma, nos casos em que a autoridade competente julgar necessária, a fase de planejamento da contratação poderá ser simplificada, nos termos da Lei n. 13.979/2020, de forma que haja o enfrentamento da situação de emergência com a rapidez que o caso recomenda.

o **g) possibilidade de contratação de equipamentos usados**

51. Considerando o cenário de emergência internacional, bem como a escassez de bens e equipamentos novos em face do crescimento mundial do surto, restou estabelecida de forma expressa a possibilidade de aquisição de equipamentos usados na contratação de bens e serviços.

52. Dessa forma, a novel legislação moderniza o escopo das contratações que tem em sua concepção rotineira o emprego de produtos novos. Necessário se faz enfatizar que a legislação não descuidou da qualidade dos equipamentos a serem contratados na medida em que apontou expressamente a responsabilidade do fornecedor pelas plenas condições de uso e de funcionamento do bem a ser adquirido.

o **h) inaplicabilidade do artigo 26 da Lei 8.666 - inclusive no que toca à necessidade de publicação da contratação na imprensa oficial e ratificação do reconhecimento da dispensa;**

53. O art. 26 supracitado prevê o seguinte:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3



(três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

54. O art. 26 é claro ao dispor a sua aplicabilidade às dispensas previstas no art. 24 da Lei nº 8.666/93, de modo que não é razoável dizer que ele incidiria diretamente sobre a dispensa do art. 4º da Lei nº 13.979. O que seria possível afirmar é que poderia haver uma eventual aplicação analógica da regra prevista no art. 26 às contratações regidas pela Lei nº 13.979.

55. A analogia se aplica quando há lacunas no texto normativo e quando se tratar das mesmas circunstâncias e da mesma previsão. Essa última ressalva é importante, porque inobstante o art. 4º possa eventualmente ser inspirado no art. 24, IV da Lei nº 8.666/93, as circunstâncias que envolvem um e outro são bastante peculiares (um está em uma norma permanente e o outro em uma lei temporária para tratar de uma emergência internacional sem precedentes), de modo que não seria razoável simplesmente presumir que o que seria aplicável a um o seria também a outro.

56. Dito isso, passa-se à análise da aplicabilidade por analogia do art. 26 supracitado. Nele e em seu parágrafo único se extraem as seguintes previsões:

1. Necessidade de reconhecimento e ratificação;
2. publicação da dispensa na imprensa oficial;
3. caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa;
4. razão da escolha do fornecedor ou executante;
5. justificativa do preço.
6. documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

57. A exigência de aprovação do projeto de pesquisa, mencionada no item 6, não está entre as exigências da Lei 13.979, de 2020, sem prejuízo de o gestor justificar no caso concreto o objetivo da contratação, tendo em vista que a Lei, mesmo permitindo um projeto básico simplificado, exigiu essa fundamentação.

58. O item 5 é tratado expressamente pela Lei nº 13.979/20 (art. 4º-E), de modo que inexistente lacuna a ser integrada pela analogia. Quanto ao item 3, o art. 4º-B já traz a presunção de caracterização de tal situação, o que elimina tal requisito.

59. O item 2, quanto às medidas de publicação, já é tratado no art. 4º, §2º que diz que "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.". Não há que se falar em lacuna quando a questão é tratada, ainda que o disciplinamento seja distinto. Ademais, não nos afigura como razoável exigir publicação na imprensa oficial quando a medida prevista na lei já confere transparência similar, considerando a emergência da situação em questão. Por essas razões, tem-se por inaplicável a exigência de publicação na Imprensa Oficial da dispensa, bastando a medida prevista no art. 4º, §2º.

60. Quanto ao item 4, tem-se que, 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.

61. Por fim, quanto ao item 1, por um lado a lei é lacunosa nesse ponto, o que abriria margem à analogia. De outro lado, a ratificação se mostra como um procedimento adicional potencialmente visto como "burocracia", o que iria completamente contra a intenção legal e o contexto de sua edição. Nesse sentido diz a exposição de motivos que:



8. Por sua vez, em face de notoriedade da situação de emergência de saúde pública, e buscando desburocratizar o procedimento de dispensa de licitação, a proposição legislativa estabelece a presunção de atendimentos as seguintes condições para a eventual dispensa de licitação previstas na legislação vigente: (a) ocorrência de situação de emergência; (b) necessidade de urgência no atendimento da situação; (c) existência de risco a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e (d) limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação emergencial.

9. Além de tais previsões relacionadas à dispensa de licitação, a norma provisória, com a finalidade de simplificar as contratações em questão e dar-lhe mais agilidade prevê as seguintes medidas: (a) dispensa de elaboração de estudo preliminares para bens e serviços comuns; (b) estabelece que o gerenciamento de riscos da contratação apenas será exigido durante a gestão do contrato; e (c) simplificação do termo de referência ou projeto básico.

62. O pressuposto da analogia é que os mesmos fundamentos geram os mesmos resultados. Mas 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. Por essa razão, entende-se indevida a aplicação analógica.

63. No mesmo sentido, em situação análoga, cabe citar o Enunciado nº 2 da CPLC/DECOR, *in verbis*:

Enunciado 02 CPLC/DECOR/CGU/AGU

A compra institucional decorrente da chamada pública prevista no art. 17 da Lei n. 12.512, de 2011, dispensa a ratificação por autoridade superior e a respectiva publicação no prazo de cinco dias, prevista no art. 26 da Lei n. 8.666, de 1993, como condição de eficácia do ato.

Referência: Parecer n.º 1/2017/PLENÁRIO/CRU3/CGU/AGU.

64. Cite-se, outrossim, o seguinte excerto do Parecer n.º 1/2017/PLENÁRIO/CRU3/CGU/AGU.

29. Revela-se, igualmente, importante perceber que a norma de controle do art. 26 da Lei Geral de Licitações foi sendo alterada à medida em que novas situações de dispensa eram incluídas no rol do seu art. 24, a fim de submetê-las a esse controle de ratificação da autoridade superior e de publicação como condição de eficácia do ato. Essa foi a opção adotada pelo legislador no contexto da Lei n. 8.883, de 1994, a qual incluiu os incisos XVI a XX no rol de dispensas, ao mesmo tempo em que os submeteu ao regime de controle mencionado. A mesma técnica foi utilizada por ocasião da edição da Lei n. 9.648, de 1998, ao inserir quatro novas situações de dispensa e incluí-las no referido rol de sujeição à ratificação. E, por fim, a Lei n. 11.107, de 2005, abandonou a técnica redacional anterior de definir uma faixa específica de incisos e passou a utilizar expressão mais abrangente: "...e seguintes...". Essa sequência de modificações normativas evidencia que o legislador ficou atento à aplicação da regra de controle quando do surgimento de novas hipóteses de dispensa, de onde se pode deduzir que não houve a intenção de abranger situações além daquelas contidas no rol do art. 24.

65. Por tais motivos, a conclusão é de que não há aplicação analógica do art. 26 supracitado. A necessidade de justificativa da escolha do fornecedor se dá em razão do princípio da impessoalidade c/c os princípios republicano e da motivação dos atos administrativos e não propriamente por uma necessidade de aplicação analógica do art. 26 supracitado.

- o **i) Da aplicabilidade do art. 4º, §3º da Lei nº 13.979/20 apenas à hipótese de Contratação Direta, e sua natureza de Inexigibilidade de Licitação e a validade, pela instrumentalidade das formas, de sua aplicação em processos com a denominação de "dispensa de licitação"**

66. Prevê o art. 4º, §3º da Lei nº 13.979/20 que:

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.

[...]

§ 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.



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.

- o j) flexibilização da estimativa de custos e inaplicabilidade da IN SLTI nº 5/2014 como norma de observância obrigatória nas contratações regidas pela Lei nº 13.979/20.

71. O art. 4º-E prevê o seguinte:

Art. 4-E [...] § 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o **caput** conterà: (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

[...]

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

§ 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.

72. Entende-se que o primeiro impulso seria aplicar ao caso a Instrução Normativa SLTI/MP nº 5/2014. Entretanto, o entendimento ora adotado é em sentido contrário. É que a lei veio em uma conjuntura na qual já era procedimento padrão priorizar o uso de cesta de preços, tirar média e mediana e trabalhar preferencialmente com preços de contratações feitas pelo governo.



73. Se a intenção do legislador fosse manter essas práticas, teria silenciado, mas ele foi claro ao listar fontes de pesquisa, estabelecer a possibilidade de uso de "um desses parâmetros", possibilitar a dispensa de qualquer tipo de estimativa de preços ou ainda autorizar a contratação em valor maior do que o estimado. A lei claramente realizou uma ponderação de interesses e priorizou os valores a serem alcançados com a contratação em detrimento da economicidade.

74. Nesse contexto, não houve, nos modelos, a exigência de 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.

75. As práticas previstas na IN SLTI/MP nº 5/2014 devem ser vistas como boas práticas, que podem ser feitas se oportunas e convenientes, mas as circunstâncias dispensam que elas tenham qualquer tratamento mais vinculante ou que sua não-adoção demande maiores justificativas.

- **k) possibilidade de dispensa de apresentação de documentação de regularidade fiscal prevista no art. 4º-F é aplicável tanto à contratação direta quanto ao pregão eletrônico.**

76. O art. 4º-F prevê que:

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.

77. O dispositivo não faz menção ao momento em que seria aplicável, muito menos restringe sua aplicabilidade a um tipo específico de contratação. Desse modo, entendeu-se ser plenamente possível que tal providência seja tomada previamente tanto a um processo de pregão quanto a uma contratação direta.

- **l) os contratos possuem vigência de até 6 meses, sendo a prorrogação possível enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento da situação de emergência de saúde pública. A cessação de tal necessidade tem o condão de apenas retirar a possibilidade de novas prorrogações, mas os contratos continuarão a vigor até o fim de seus respectivos prazos de vigência.**

78. Por força do artigo 4º-H, da Lei n. 13.979/2020 restou estabelecida a possibilidade de prorrogação das contratações por sucessivos períodos enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento da situação de emergência de saúde pública. No ponto, se afasta radicalmente, diante da especialidade da norma, as discussões sobre a possibilidade ou não de prorrogação inerentes as contratações emergenciais disciplinadas pelo artigo 24, IV, a Lei n. 8.666/93. Diz o art. 4º-H que:

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.

79. Importante observar que o encerramento do estado de emergência não acarretará a rescisão abrupta dos contratos alusivos aos procedimentos regidos nesta Lei. Isto porque que os eventuais efeitos da situação de emergência serão sentidos por mais algum tempo e aqueles que porventura foram acometidos pela enfermidade não podem ser abandonados sem o cuidado necessário. Cite-se:

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)*

80. Aqui cabe fazer uma distinção. O Art. 4º-H condiciona a prorrogação (e não a vigência contratual em si) à necessidade de enfrentamento da situação. Ademais, o art. 8º é claro ao preservar a vigência dos contratos quando encerrado o estado de emergência. Desse modo, o fim da emergência (ou da necessidade de enfrentamento dos seus



efeitos) poderá eliminar a possibilidade de novas prorrogações, mas não afeta o prazo de vigência já estabelecido ou prorrogado, muito menos é causa para a sua rescisão antecipada.

◦ **m) publicação em sítio específico sem a necessidade de publicação na Imprensa Nacional**

81. O artigo 37 da Constituição Federal enuncia o princípio da publicação como norte para a atuação administrativa, fixando a obrigatoriedade da disponibilização dos atos administrativos e instrumentos jurídicos celebrados pelos órgãos públicos com o intuito de possibilitar o pleno conhecimento da sociedade.

82. A Lei n. 8.666 de 1993 em seu parágrafo único do art. 61 da Lei n° 8.666, de 1993 fixa "*a publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial*", que se consubstancia em condição indispensável para sua eficácia.

83. De outro vértice, a Lei n° 13.979, de 2020, em seu artigo 4°, notadamente, parágrafo segundo fixou como meio de consagração prática do princípio da publicidade a publicação em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet) nas situações abrangidas pela norma. Cite-se:

Art. 4° 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)

§ 1° 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.

§ 2° 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 § 3° do art. 8° da Lei n° 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.

84. Ainda que topologicamente possa haver uma atecnia, entende-se que a dicção "*Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei*" é cristalina ao estabelecer a sua abrangência de forma mais ampla possível, de modo que tanto contratos decorrentes de contratações diretas, quanto de licitações, se fundamentados na Lei n° 13.979/20 terão suas publicações instrumentalizadas na forma do art. 4°, §2°.

85. O mesmo raciocínio se aplica aos aditamentos contratuais, os quais devem seguir a mesma sorte do principal, até para que haja unidade na forma de divulgação da mesma informação.

86. Assim sendo, a legislação, ponderando a incontestável emergência de saúde pública internacional decorrente do coronavírus, simplificou o modo de atendimento do princípio da publicidade de todas as contratações ou aquisições realizadas com fundamento na referida norma, sendo despicienda, por conseguinte, a publicação específica do ato de dispensa, ou do extrato do próprio contrato administrativo, bem como dos respectivos aditivos contratuais na Imprensa Nacional.

87. **Em resumo, as premissas adotadas neste parecer são:**

- a) 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;
- b) especialidade da dispensa de licitação tratada na Lei n. 13.979/2020 em relação ao art. 24 da Lei n° 8.666/93;
- c) inaplicabilidade das disposições da Lei n. 13.979/2020 para obras;
- d) presunção legal de atendimento das condições para a dispensa;
- e) ampliação dos meios de contratação para enfrentamento da situação de emergência;
- f) estabelecimento de Projeto Básico/Termo de Referência Simplificado;
- g) possibilidade de contratação de equipamentos usados;
- h) inaplicabilidade do artigo 26 da Lei 8.666 - inclusive no que toca à necessidade de publicação da contratação na imprensa oficial e ratificação do reconhecimento da dispensa;
- i) da aplicabilidade do art. 4°, §3° da Lei n° 13.979/20 apenas à hipótese de Contratação Direta, a sua natureza de Inexigibilidade de Licitação e a validade, pela instrumentalidade das formas, de sua aplicação em processos com a denominação de "dispensa de licitação";
- j) flexibilização da estimativa de custos e inaplicabilidade da IN SLTI n° 5/2014 como norma de observância obrigatória nas contratações regidas pela Lei n° 13.979/20;



- o k) possibilidade de dispensa de apresentação de documentação de regularidade fiscal prevista no art. 4º-F aplicável tanto à contratação direta quanto ao pregão eletrônico;
- o l) os contratos possuem vigência de até 6 meses, sendo a prorrogação possível enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento da situação de emergência de saúde pública. A cessação de tal necessidade tem o condão de apenas retirar a possibilidade de novas prorrogações, mas os contratos continuarão a vigor até o fim de seus respectivos prazos de vigência;
- o m) publicação em sítio específico sem a necessidade de publicação na Imprensa Nacional.

## 2.2 LISTAS DE VERIFICAÇÃO

88. A elaboração das Listas de Verificação se deu a partir dos modelos de listas de verificação já adotadas e aprovadas no âmbito da Advocacia-Geral da União, disponíveis no endereço [http://agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/244390](http://agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244390). A elas foram acrescidos itens referentes ao regime da Lei nº 13.979/20, disposições sobre contratações por dispensa de licitação, bem como houve a remoção de todos os itens não reputados como estritamente necessários, dado que as contratações feitas nessa conjuntura normalmente são urgentes.

89. Em especial, foram suprimidos os itens que faziam referência ao planejamento da contratação/estudos preliminares (dispensados nos termos do art. 4º-C da Lei nº 13.979/20), bem como os que não pressupunham a utilização de pregão eletrônico.

90. Além desses, houve a remoção de item sobre a obrigatoriedade de checagem do guia de licitações sustentáveis. Sobre isso cabe fazer alguns esclarecimentos.

91. Considerou-se que a busca por requisitos ambientais específicos nas licitações e contratações urgentes envolvendo o enfrentamento dessa crise, eventualmente sobressalentes ao atendimento da necessidade em si, poderia vir a comprometer justamente o objetivo principal os procedimentos diferenciados de contratação de privilegiar a proteção da vida e da dignidade da pessoa humana, razão pela qual optou-se por não inserir tal ordem de indagações nessas demandas, ao menos como uma exigência jurídica.

92. Nesse sentido, importante considerar que o Art. 4º-C da Lei 13.979, de 2020, dispensou a elaboração de estudos preliminares quando se trata de bens comuns, onde se analisaria mais detidamente os critérios de sustentabilidade. O mesmo se diga em relação à permissão de apresentação de Termo de Referência e Projeto Básicos simplificados.

93. Assim, tudo indica que parece incidir a ressalva constante do trecho final do **PARECER Nº 00026/2016/DECOR/ CGU/AGU**, que uniformizou a exigência de alguns aspectos ambientais no âmbito da Consultoria Geral da União:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS. EXIGÊNCIA DE CRITÉRIOS E PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. CADASTRO TÉCNICO FEDERAL DO IBAMA. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO E REGULARIDADE. DESTINATÁRIOS. FABRICANTES E FORNECEDORES.

1. A dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto na Constituição Federal (art. 225, **caput**) e em tratados internacionais, bem como a natureza **propter rem** das relações jurídico-ambientais atinentes à transferência de titularidade de coisas, permitem concluir que a Administração tem o dever constitucional de exigir os critérios de sustentabilidade socioambiental nas contratações públicas, entre eles o registro no Cadastro Técnico Federal, acompanhado do respectivo Certificado de Regularidade, nos termos da Lei nº 6.938/81 e da Instrução Normativa nº 6/2013, do IBAMA.

5. Os argumentos contrários a exigências dessa natureza em face **não** só de fabricantes, mas igualmente dos **licitantes**, devem ser submetidos ao crivo do princípio da proibição do retrocesso ambiental, à luz do caso concreto, porquanto a mitigação da proteção ambiental induz presunção de inconstitucionalidade, salvante as justificativas técnicas e jurídicas que se coadunem com os discursos constitucional e internacional, observado o postulado normativo da proporcionalidade e, eventualmente, a concordância prática.

(negritos do original, sublinhados meus)

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.

97. Um segundo ponto que merece atenção diz respeito ao Plano Anual de Contratações. Presume-se que todas ou quase todas as contratações feitas com base na Lei nº 13.979/20 não estarão prevista no Plano Anual de Contratações, já que toda a situação foi inesperada. Por essa razão, a lista foi ajustada para já apontar a solução da inclusão posterior de que trata o art. 11, §2º da IN SEGES/MP nº 1/2019, que deve ocorrer em tempo e modo pelo gestor a depender das circunstâncias do caso concreto.

98. Feito esse aparte, prossegue-se. Após a elaboração do documento, houve a comparação da lista elaborada com a feita pela Consultoria-Jurídica do Rio Grande do Sul para checagem de eventuais pontos faltantes antes da finalização.

99. O resultado foi uma lista aplicável tanto para contratações precedidas de licitação (pregão eletrônico), quanto para contratações diretas por dispensa de licitação, com esteio no art. 4º da Lei nº 13.979/20. No entanto, dois documentos foram produzidos: um deles destinado à contratação de serviços e outro ao fornecimento de bens.

### 2.3 Planejamento e Contratação para Dispensa e para Pregão (Termo de Referência, Projeto Básico e Minuta Contratual)

100. A fase do planejamento da contratação está espelhada nos documentos:

- a) Projeto Básico - Aquisição - Dispensa;
- b) Projeto Básico - Serviços - Dispensa;
- b) Termo de Referência - Compras e
- c) Termo de Referência - Serviços;

101. Conforme assinalado acima, a Lei n. 13.979/2020, com as alterações promovidas pela MP 926, de 2020, estabeleceu ferramentas de otimização da fase do planejamento da contratação no afã de aprimorar e acelerar a instrução processual para enfrentamento das inúmeras demandas derivadas da situação decorrente do coronavírus, o que restou contemplado nos documentos produzidos pela Câmara.

102. Nas Minutas de Termo de Referência e Projeto Básico, em relação aos modelos já existentes de Termo de Referência, houve as seguintes modificações:

- o Inclusão de especificação, em diversos pontos, de utilização das minutas para contratação relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, causador da COVID-19;
- o Remoção de toda e qualquer menção a estudos preliminares, já que tal fase é dispensada para bens e serviços comuns contratados com base na Lei nº 13.979/20;
- o Remoção de toda e qualquer menção a diferenciação de serviços continuados ou não, haja vista que a regra de vigência contratual da Lei nº 13.979/20 não utiliza esse conceito como referência, o que o torna, a princípio, irrelevante, neste momento;
- o Alteração do subitem 1.5 que trata da vigência contratual, trazendo a previsão do art. 4º-H da Lei nº 13.979/20;
- o Retirada de menção a descrição “detalhada”, já que a lei é expressa em pedir apenas descrição resumida da solução apresentada. Nesse sentido foi removida a referência a normativos ou a documentos externos reputados como mais detalhados, por estarem em desconformidade com o ditame legal;
- o Reescrita da Nota Explicativa sobre Valores e Pesquisa de Preços, considerando o entendimento esposado neste parecer;
- o Ajuste no item de Justificativa, explicitando a necessidade de apenas justificar a contratação demonstrando sua relação com o enfrentamento da situação de emergência internacional em saúde pública, já que os demais elementos caracterizadores da contratação já são presumidos pela Lei nº 13.979/20;
- o Retirada do item “Modelo de Gestão do Contrato e Critérios de Medição”, pois o essencial já é previsto nos itens de recebimento e pagamento e o Termo de Referência exigido pela Lei nº 13.979 é reputado como sendo simplificado;
- o Inclusão de Nota Explicativa nas obrigações da contratada fazendo menção à possibilidade de se dispensar o cumprimento de requisito de habilitação nos termos do art. 4º-F, nos termos deste parecer;
- o Simplificação da Nota Explicativa do item de Fiscalização, enfatizando o caráter meramente ilustrativo das cláusulas lá presentes, bem como, no caso de serviços, informando da necessidade de gerenciamento de riscos conforme art. 4º-D da Lei nº 13.979/20 c/c IN SEGES/MP nº 5/2017;



- o Inclusão, no item de pagamento, de subitem prevendo que, caso se verifique haver pendência na documentação de regularidade fiscal que acompanha a Nota Fiscal, seria possível a dispensa do cumprimento do requisito de habilitação, conforme art. 4º-F da Lei nº 13.979/20;
- o Inclusão de subitem no item de Sanções Administrativas explicitando a suspensão de prazos processuais em desfavor do particular (contratada) a ser potencialmente sancionada, nos termos do art. 6º-C da Lei nº 13.979/20, enquanto durar o estado de calamidade;

103. Em adição às mudanças acima, foram feitos os ajustes abaixo para transformar o Termo de Referência em Projeto Básico, apto a embasar contratações por dispensa de licitação:

- o Mudança da nomenclatura e retirada da menção a “editais” e procedimento licitatório no decorrer do documento;
- o Remoção de disposições acerca do orçamento sigiloso, já que este instituto é próprio do pregão;
- o Remoção de disposições acerca do registro de preços, já que este instituto é próprio da licitação;
- o Inclusão expressa da necessidade de justificativa da escolha do fornecedor, em adição ao dito acima;
- o Remoção da disposição sobre Vistoria, já que, havendo a dispensa de licitação e indicação do fornecedor, entende-se que o interessado conhece ou deve conhecer as condições da contratação sem a necessidade de regras impessoais de vistoria;
- o Inclusão de obrigação de responsabilizar-se pelas plenas condições de uso e funcionamento de bem adquirido quando não se tratar de equipamento novo, nos termos do art. 4º-A da Lei nº 13.979/20. Referido artigo aplica-se expressamente a bens e a serviços, de modo que tal obrigação seria facultativa tanto se o objeto do fornecimento for um equipamento “de segunda mão” (previsão no item do objeto do Projeto Básico de Compras) quanto se ele for mero instrumento atrelado a prestação de um serviço (situação em que tal informação deverá constar do item “modelo de execução do contrato” do Projeto Básico de Serviços);
- o Remoção das disposições de Subcontratação obrigatória de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, bem como da Cota Reservada para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte para Aquisições, próprias de regimes licitatórios;
- o Inclusão de observação, na parte de subcontratação, advertindo que tal operação em contratos de dispensa é excepcional e, em regra, não aceita, devendo ser muito bem justificado se o Projeto Básico prever a sua permissão;
- o exclusão da sanção de suspensão do direito de licitar e contratar com a União por até 5 anos, prevista na lei nº 10.520/02, própria do pregão;
- o Inclusão de item com os requisitos de habilitação e contratação do fornecedor, no qual foram listados os requisitos de contratação (comprovação de idoneidade, ausência de penalidade que impeça a contratação etc.), bem como os de regularidade fiscal-trabalhista, sem prejuízo da possibilidade de inclusão de outros requisitos entendidos oportunos pela Administração;

104. Por fim, quanto às minutas contratuais, houve as seguintes modificações:

- o Alterações pontuais de nomenclatura para possibilitar o uso tanto para dispensa quanto para contratação precedida de licitação (mudança na indicação de legislação aplicável, referência a termo de referência ou projeto básico etc);
- o Modificação da cláusula de vigência em conformidade com o art. 4º-H, de acordo com o entendimento esposado neste parecer;
- o Modificação na cláusula de alterações para mencionar o percentual de acréscimo/supressão de 50% aplicável às contratações da Lei nº 13.979/20, em conformidade com o art. 4º-I da referida Lei;
- o Remoção da cláusula “Da Publicação”, haja vista a não-obrigatoriedade de publicação de tais contratos no Diário Oficial da União, haja vista a incidência do art. 4º, §2º, o qual traz sistemática distinta de transparência das contratações.
- o Inclusão de cláusula “Da Dispensa de Licitação” tratando das formalidades de publicação da dispensa, com a menção à previsão constante no art. 4º, §2º da Lei nº 13.979/20.

## 2.4 PROCEDIMENTO LICITATÓRIO SEGUNDO A LEI Nº 13.979/20 (EDITAIS)

105. A Lei nº 13.979/20 trouxe poucas modificações no procedimento licitatório, mas de grande repercussão. As mudanças são, basicamente, a aplicação dos arts. 4º-F e 4º-G, os quais têm a seguinte redação:

Art. 4º-E, § 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.

Art. 4º-G Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade.

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

§ 2º Os recursos dos procedimentos licitatórios somente terão efeito devolutivo.

§ 3º Fica dispensada a realização de audiência pública a que se refere o art. 39 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para as licitações de que trata o **caput**.

106. Quanto ao art. 4º-E, §3º, entende-se que incumbe ao pregoeiro aceitar o preço superior ao estimado, já que a ele cabe processar uma eventual desclassificação do licitante. Desse modo, para incorporar tal dispositivo no procedimento, o subitem 8.1 foi alterado para que preveja o seguinte:

8.1. Encerrada a etapa de negociação, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço em relação ao estimado pela Administração, observado o disposto no parágrafo único do art. 7º, no § 9º do art. 26 do Decreto nº 10.024/2019 e no §3º do art. 4º-E da Lei nº 13.979/20

Nota Explicativa: O Pregoeiro deverá justificar nos autos eventual aceitação de proposta ou lance superior ao estimado, nos termos do art. 4º-E §3º da Lei nº 13.979/2020.

107. No que tange aos prazos previstos no Art. 4º-G sabe-se de entendimentos sobre a desarrazoabilidade de divisão à metade de prazos de disputa, como os prazos de 10 minutos para a fase inicial de lances na fase aberta, ou o prazo de 5 minutos para apresentação de lances fechados.

108. Nesse ponto, esta Câmara optou por uma saída pragmática. Até que consolidado entendimento jurídico sobre a aplicação da norma em questão, o edital espelhará a forma como o sistema COMPRASNET está sendo configurado, já que, em regra, o sistema limita a aplicabilidade de prazos, de modo que uma divergência de prazos entre edital e sistema poderia acarretar atrasos no processo de contratação.

109. Neste momento de emergência, seria de pouca utilidade suscitar divergências com editais que não espelhem o que pode ser feito via sistema. Por essa razão, nos abstermos de nos manifestar sobre a juridicidade da aplicação da lei quanto a cada um dos prazos, limitando-nos a seguir as orientações constantes do sítio eletrônico <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1275-novas-funcionalidades-no-comprasnet-para-apoiar-no-combate-ao-covid-19#ATI>, sem prejuízo de entendimentos ulteriores gerarem modificações nos modelos em questão.

110. Em adição à orientação acima, acrescentou-se uma observação em nota explicativa recomendando que sempre houvesse o preenchimento do prazo de validade das propostas, em razão de potencial aplicação da divisão à metade do prazo de 60 dias de sua validade. Como não é claro se tratar ou não de prazo do processo licitatório, e seguindo recomendação doutrinária, incluiu-se a seguinte advertência:

111. Considerando que a Lei nº 13.979/20, art. 4º-G, estabeleceu a redução à metade de todos os prazos dos procedimentos licitatório, há dúvida doutrinária sobre se o prazo de apresentação de propostas estaria incluído nessa previsão. Como o decreto permite a indicação de prazo diverso, recomenda-se que o edital seja sempre preenchido expressamente com o prazo de validade da proposta, ainda que seja em 60 dias.



112. Ainda quanto ao art. 4º-G, houve a inclusão expressa da previsão de inexistência de efeito suspensivo nos recursos apresentados. Sobre essa questão, não há qualquer controvérsia jurídica a aprofundar, salvo melhor juízo.
113. Tratando, então, especificamente do art. 4º-F, o edital o incluiu de duas formas, uma já tratada neste parecer e outra não.
114. Se a autoridade competente tiver dispensado motivadamente a apresentação de determinados requisitos de habilitação (excetuando regularidade para com a seguridade social e cumprimento do art. 7º, XXXIII da Constituição Federal), recomenda-se que haja a previsão expressa dessa dispensa no edital, de modo a não restar dúvidas. Para tanto foram incluídas as seguintes cláusulas:
- 9.7.1 Fica dispensado, nos termos do art. 4º-F da Lei nº 13.979, o preenchimento dos seguintes requisitos de habilitação:
1. ....
  2. ....
  3. ....
- Nota Explicativa:** Para as contratações regidas pela Lei nº 13.979, o art. 4º-F desta lei prevê a possibilidade de a Autoridade Competente, de forma excepcional e justificada, em situação de restrição de fornecedores ou prestadores de serviços, 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.
115. Caso adotada essa decisão, recomenda-se não só que conste expressamente da instrução processual, mas também do edital, para evitar erros de interpretação entre os licitantes.
116. Saliente-se, outrossim, a necessidade de se remover as previsões do edital que tratem dos referidos documentos dispensados, antes de haver a sua publicação.
117. Quanto a esse ponto, não há maiores discussões. A controvérsia se dá quanto à aplicabilidade do referido dispositivo durante o procedimento licitatório. Para tanto entende-se ser admissível a aplicação do Art. 4º-F desde que de forma isonômica, estendendo-o a todos os licitantes inabilitados.
118. O Art. 4º-F prevê que a restrição de fornecedores poderá gerar a dispensa de apresentação de requisitos de habilitação. Tal restrição, no nosso entender, deve ser lida como sendo a inviabilidade de contratação sem o levantamento do requisito de habilitação. Em outras palavras, se, numa licitação, há 10 interessados e um cumpre os requisitos de habilitação e classificação, deve haver a adjudicação e homologação, não se devendo falar em dispensa de requisitos de habilitação. Apenas se todos se quedarem inabilitados é que tal providência poderia ser cogitada.
119. Ocorre que, pela sistemática do pregão, a inabilitação é individualizada. Só se terá a informação de que há restrição no mercado após o último licitante ser inabilitado. Ao analisar os documentos de habilitação do 2º colocado no certame, por exemplo, não se entende cabível a aplicação do art. 4º-F, sem que isso representasse uma potencial quebra de isonomia, já que o 1º colocado não teria sido agraciado com essa "liberalidade". Além disso, não se sabe se há realmente uma restrição que exija a dispensa de requisitos de habilitação até que todos estejam inabilitados, já que, se se tratasse de fato já sabido, o edital já preveria tal dispensa da forma prevista anteriormente.
120. O mecanismo que ora se propõe seria de, no caso de todos serem inabilitados, havendo a remessa dos autos à autoridade competente para que, alternativamente, ou dispense algum requisito de habilitação, sempre motivadamente, ou conceda prazo de 4 dias úteis, nos termos dos artigos 48, §3º da Lei nº 8.666/93 c/c Art. 4º-G da Lei nº 13.979/20. Saliente-se que a aplicabilidade subsidiária do art. 48, §3º no pregão foi admitida pelo TCU em reiterados acórdãos (Acórdão 429/2013-Plenário e ACÓRDÃO 1946/2016 - PLENÁRIO, dentre outros). Ademais, essa possibilidade permite que se dê ampla isonomia aos participantes para fazer uso da liberação do requisito.
121. A redação que se propõe para o Edital é o seguinte:

9.22. Caso todos os licitantes forem inabilitados, o pregoeiro encaminhará os autos à autoridade competente para que esta analise a viabilidade de aprovação da dispensa de cumprimento de



requisito de habilitação de que trata o art. 4º-F da Lei nº 13.979, de 2020, ou então conceder aos licitantes prazo de quatro dias úteis para envio de nova documentação de habilitação;

9.22.1 Caso a autoridade opte por dispensar parte dos requisitos habilitatórios, deverá o pregoeiro tornar público documentos tiveram sua apresentação dispensada, passando a verificar novamente a Habilitação dos licitantes, respeitada a ordem de classificação.

9.22.2 Caso concedido o prazo adicional para apresentação de documentação de habilitação, a documentação de habilitação será entregue ao pregoeiro, como documentação complementar, em sessão virtual por ele marcada pelo menos quatro dias úteis contados da comunicação da concessão do prazo adicional de que trata este item;

9.22.3. O pregoeiro convocará os licitantes, na ordem de classificação, para apresentação os documentos de habilitação retificados, no prazo de até uma hora, para nova análise, nos termos deste Edital, incluindo eventual dispensa aprovada pela autoridade competente.

122. Por fim, ainda sobre a dispensa de que trata o art. 4º-F, há uma questão técnica capaz de gerar complicações operacionais. A lei fala que não se pode dispensar a comprovação de regularidade para com a seguridade social. Ocorre que a certidão de débitos federais é unificada e abrange débitos tributários de toda natureza, inscritos em dívida ativa ou não, incluindo os previdenciários, de modo que a solicitação de certidão não resolveria o problema. A estratégia que se adotou no edital foi de recomendar, em notas explicativas, a solicitação, enquanto documento complementar, da extração de relatório pelo contribuinte/licitante que comprove que seus débitos não são relacionados com contribuições previdenciárias. Entretanto, acaso essa solução não se mostre operacional, poder-se-á haver algum problema de aplicabilidade prática da disposição supracitada em procedimentos licitatórios, no que tange à dispensa de apresentação de comprovação de regularidade para com tributos federais, o que pode vir a exigir negociação com as instâncias competentes do Ministério da Economia para retificar a questão.

### 3. CONCLUSÃO

123. Diante do exposto, feitas essas observações, submetem-se as minutas anexas a esta manifestação, aprovadas em reunião realizada no dia 25/MAR/2020, à análise do Sr. Diretor do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos.

À consideração superior.

Brasília, 25 de março de 2020.

Relatores:

*(assinado eletronicamente)*

**Alyne Gonzaga de Souza**  
Advogada da União  
Consultora da União

*(assinado eletronicamente)*

**Hugo Teixeira Montezuma Sales**  
Advogado da União  
Coordenador da CNMLC/CGU

De acordo:

**Adriano Dutra Carrijo**  
Advogado da União

**Carolina Saraiva de Figueiredo Cardoso**  
Advogada da União

**Carolina Zancaner Zockun**  
Procuradora da Fazenda Nacional

**Caroline Marinho Boaventura Santos**  
Procuradora Federal

**Diego da Fonseca Hermes Ornellas de Gusmão**



Procurador Federal

**Eliete Viana Xavier**  
Advogada da União

**Fabício Lopes Oliveira**  
Procurador Federal

**Karina Bacciotti Carvalho Bittencourt**  
Procuradora Federal

**Leandro Sarai**  
Procurador do Banco Central

**Marcela Ali Tarif Roque**  
Procuradora Federal

**Marcelo Akiyoshi Loureiro**  
Advogado da União

**Rachel Nogueira de Souza**  
Procuradora da Fazenda Nacional

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000716201943 e da chave de acesso 39abe440

---

Documento assinado eletronicamente por LEANDRO SARAI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 398661540 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEANDRO SARAI. Data e Hora: 27-03-2020 10:35. Número de Série: 17397483. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por ELIETE VIANA XAVIER, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 398661540 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ELIETE VIANA XAVIER. Data e Hora: 26-03-2020 16:31. Número de Série: 1624093. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.

---

Documento assinado eletronicamente por RACHEL NOGUEIRA DE SOUZA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 398661540 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RACHEL NOGUEIRA DE SOUZA. Data e Hora: 26-03-2020 15:41. Número de Série: 17261846. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por FABRICIO LOPES OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 398661540 no endereço eletrônico



<http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABRICIO LOPES OLIVEIRA. Data e Hora: 26-03-2020 18:19. Número de Série: 17399469. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por CAROLINA ZANCANER ZOCKUN, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 398661540 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINA ZANCANER ZOCKUN. Data e Hora: 26-03-2020 15:08. Número de Série: 17138348. 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 398661540 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS. Data e Hora: 26-03-2020 14:37. Número de Série: 17122948. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por MARCELO AKIYOSHI LOUREIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 398661540 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO AKIYOSHI LOUREIRO. Data e Hora: 26-03-2020 14:33. Número de Série: 17156653. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 398661540 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES. Data e Hora: 26-03-2020 13:56. Número de Série: 26113175607471164680340473837. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

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 398661540 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMAO. Data e Hora: 26-03-2020 14:17. Número de Série: 17142155. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por ALYNE GONZAGA DE SOUZA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 398661540 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALYNE GONZAGA DE SOUZA. Data e Hora: 26-03-2020 14:20. Número de Série: 13190960. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

Documento assinado eletronicamente por CAROLINA ZANCANER ZOCKUN, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 398661540 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINA ZANCANER ZOCKUN. Data e Hora: 26-03-2020 15:05. Número de Série: 17138348. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



44  
4

---

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 398661540 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT. Data e Hora: 26-03-2020 15:21. Número de Série: 17381217. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

---

Documento assinado eletronicamente por ADRIANO DUTRA CARRIJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 398661540 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIANO DUTRA CARRIJO. Data e Hora: 26-03-2020 16:26. Número de Série: 31324327150142904222639884234. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

---

Documento assinado eletronicamente por CAROLINA SARAIVA DE FIGUEIREDO CARDOSO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 398661540 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINA SARAIVA DE FIGUEIREDO CARDOSO. Data e Hora: 27-03-2020 10:42. Número de Série: 13464189. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

**DESPACHO n. 00165/2020/DECOR/CGU/AGU**

**NUP: 00688.000716/2019-43**

**INTERESSADOS:** Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos.

**ASSUNTOS:** Modelos de edital, contrato, projeto básico e termo de referência para aquisição de bens e prestação de serviços no âmbito das medidas de enfrentamento de que cuida a Lei nº 13.979, de 2020.

Exmo. Senhor Consultor-Geral da União,

1. Aprovo o Parecer nº 2/2020/CNMLC/CGU/AGU da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União, e com respaldo no § 2º do art. 2º, e inciso III do art. 4º, todos da Portaria CGU nº 3, de 2019<sup>[1]</sup>, aprovo os modelos relacionados às contratações destinadas ao enfrentamento da pandemia do coronavírus, de que cuida a Lei nº 13.979, de 2020, compreendendo Lista de Verificação de Contratação de Compras (para contratação direta nos termos do art. 4º da lei ou para contratação por pregão); Minuta Contratual de Compras (para contratação direta nos termos do art. 4º da lei ou para contratação por pregão); Edital de Pregão Eletrônico para Contratação de Compras; Minuta de Termo de Referência para Contratação de Compras por Pregão Eletrônico; Minuta de Projeto Básico para Contratação Direta de Compras por Dispensa de Licitação; Lista de Verificação de Contratação de Serviços (para contratação direta nos termos do art. 4º da lei ou para contratação por pregão); Minuta Contratual de Serviços (para contratação direta nos termos do art. 4º da lei ou para contratação por pregão); Edital de Pregão Eletrônico para Contratação de Serviços; Minuta de Termo de Referência para Contratação de Serviços por Pregão Eletrônico e Minuta de Projeto Básico para Contratação Direta de Serviços por Dispensa de Licitação.
2. Orientações gerais e as premissas jurídicas fixadas para fins de aplicação dos modelos e listas de verificação são extraídas do Parecer nº 2/2020/CNMLC/CGU/AGU.
3. Registre-se que na forma da Portaria nº 3, de 14 de junho de 2019, da Consultoria-Geral da União, as listas de verificação e os modelos de edital e seus anexos aprovados pelo Consultor-Geral da União vinculam os órgãos consultivos (art. 18), mas não dispensam o exame do caso concreto e a análise jurídica por parte do órgão de execução competente (art. 28), de maneira que, diante das peculiaridades do caso, é possível, mediante motivação, que sejam promovidos ajustes nas minutas de modo a afeiçoá-las às especificidades de ordem técnica e jurídica do objeto perseguido.
4. Ressalta-se, ainda, que devem as Consultorias Jurídicas propor sugestões para atualização ou aprimoramento dos modelos aprovados (art. 28, inciso VI). Outrossim, cumpre consignar que também é possível que a própria autoridade pública assessorada proponha e promova alterações nas minutas, desde que apresente as devidas justificativas nos autos, cuja legalidade deve ser submetida ao juízo do órgão consultivo competente, tudo consoante arts. 18 e 28 da Portaria CGU nº 3, de 2019:

Art. 18. As manifestações jurídicas, as orientações normativas, os manuais, os enunciados, os atos normativos, os modelos e listas de verificação e demais trabalhos elaborados pelas Câmaras Nacionais, quando aprovados pelo órgão supervisor e pelo Consultor-Geral da União, devem ser observadas pela CGU e seus órgãos de execução.

...

Art. 28. Incumbe aos órgãos de execução da CGU:



I - disciplinar conjuntamente com a autoridade administrativa competente a adoção obrigatória dos modelos que aprovarem e daqueles produzidos pelas Câmaras Nacionais e aprovados pela CGU;

II - assegurar que, antes de seu pronunciamento consultivo, os órgãos assessorados indiquem e motivem as alterações que, para atendimento de peculiaridades de casos concretos, tenham introduzido nos modelos referidos no inciso I;

III - recomendar ao órgão assessorado, no exame do caso concreto e motivadamente, a alteração de modelos, considerando peculiaridades do caso e de maneira a adequá-los às especificidades de ordem técnica e jurídica;

IV - promover, de ofício, adequações nos modelos padronizados elaborados pelas Câmaras Nacionais e propor, localmente, novos modelos padronizados para atender condições peculiares e inadiáveis de contratações ou demais ajustes a serem firmados pelos assessorados;

V - orientar os órgãos administrativos a identificar e justificar as modificações, exclusões, adaptações e acréscimos que promoverem em minutas geradas a partir de modelos padronizados, de modo a conferir maior celeridade à sua análise jurídica;

VI - comunicar à Câmara Nacional competente eventual sugestão de aprimoramento ou necessidade de atualização jurídica de modelo padronizado ou posicionamento jurídico que hajam adotado; e

VII - comunicar à Câmara Nacional competente a adoção local de novo modelo padronizado, em virtude de matérias inéditas ou específicas que lhes forem submetidas.

5. Caso aprovado, remeta-se o feito ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas - DEINF/CGU, solicitando que os modelos e listas de verificação sejam inseridos no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União, se possível mediante destaque de que tais modelos se aplicam às contratações destinadas ao enfrentamento do Covid-19, de que cuida a Lei nº 13.979, de 2020. bem como solicita-se que se avalie a possibilidade de conferir sua ampla divulgação, inclusive via informativo "Mundo Consultivo", ou outro meio que se julgar adequada, oportunidade em que se recomenda que sejam disponibilizado o Parecer nº 2/2020/CNMLC/CGU/AGU e que sejam destacados os termos dos itens 3 e 4 deste Despacho.

6. Confira-se ciência aos membros da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União.

Brasília, 26 de março de 2020.

VICTOR XIMENES NOGUEIRA  
ADVOGADO DA UNIÃO  
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000716201943 e da chave de acesso 39abe440

Notas

- <sup>2</sup> *Art. 2º Observado o seu âmbito temático de atuação, incumbe às Câmaras Nacionais: (...) III - desenvolver modelos de documentos inerentes à atividade consultiva, especialmente de editais de licitação, contratos administrativos, termos de referência, projeto básico e demais anexos, chamamentos públicos, termos de convênio, termo de colaboração, termo de fomento e demais instrumentos congêneres, incluindo listas de verificação; (...) § 2º As manifestações jurídicas, as orientações normativas, os manuais, os enunciados, os atos normativos, os modelos e listas de verificação e demais trabalhos elaborados pelas Câmaras Nacionais serão submetidos à apreciação do órgão supervisor competente, do Consultor-Geral da União e, quando necessário, do Advogado-Geral da União. (...) Art. 3º Ficam constituídas as seguintes Câmaras Nacionais no âmbito da CGU: I - Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos (CNMLC); (...) Art. 4º A supervisão das Câmaras Nacionais, de que trata o art. 3º, caput, será exercida: I - pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), em relação à CNEAAP; II - pelo Departamento de Assuntos Extrajudiciais (DEAEX), em relação à CNEA; e III - pelo Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (DECOR), em relação às demais.*



---

Documento assinado eletronicamente por VICTOR XIMENES NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 399704124 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA. Data e Hora: 26-03-2020 17:35. Número de Série: 1781977. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

**DESPACHO n. 00227/2020/GAB/CGU/AGU**

NUP: 00688.000716/2019-43

**INTERESSADOS:** Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos.

**ASSUNTOS:** Modelos de edital, contrato, projeto básico e termo de referência para aquisição de bens e prestação de serviços no âmbito das medidas de enfrentamento de que cuida a Lei nº 13.979, de 2020.

1. Aprovo, nos termos do Despacho nº 165/2020/DECOR/CGU/AGU, o Parecer nº 2/2020/CNMLC/CGU/AGU, da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos desta Consultoria-Geral da União, e os anexos modelos de edital, contrato, termo de referência, projeto básico e listas de verificação relacionados a pregão e à contratação direta para aquisições de bens e prestação de serviços necessários ao enfrentamento da pandemia do coronavírus, nos termos da Lei nº 13.979, de 2020.
2. Ao apoio administrativo deste Gabinete, para ciência, com urgência, aos membros da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos, a todas as Consultorias Jurídicas e demais unidades consultivas da CGU, e encaminhe-se o feito ao DEINF/CGU para promover ampla divulgação do Parecer e dos modelos aprovados, incluindo sua disponibilização no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União em campo devidamente destacado, conforme sugerido.

Brasília, 26 de março de 2020.

*(assinado eletronicamente)*  
ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO  
Advogado da União  
Consultor-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000716201943 e da chave de acesso 39abe440

Documento assinado eletronicamente por ARTHUR CERQUEIRA VALERIO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 399768095 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTHUR CERQUEIRA VALERIO. Data e Hora: 26-03-2020 18:16. Número de Série: 17340791. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



EMBRANCO