



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS  
CONGÊNERES

---

**PARECER REFERENCIAL n. 00020/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 00737.005005/2020-76**

**INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE (CONJUR/MS)**  
**ASSUNTOS: MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL SOBRE CONTRATAÇÕES DE ENGENHARIA PARA**  
**IMPLEMENTAÇÃO DE HOSPITAIS DE CAMPANHA**

EMENTA: PARECER REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. SITUAÇÃO EMERGENCIAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS - COVID19. LEI Nº 13.979/2020. Contratação direta, por dispensa de licitação, de serviços de engenharia referentes à elaboração de projetos, implantação e manutenção de Estruturas Hospitalares Temporárias (hospitais de campanha) para oferecer atendimento temporário com internação em leitos clínicos a pacientes infectados pelo novo coronavírus (COVID-19). Ressalvas e Recomendações. Urgente.

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de demanda encaminhada a esta Consultoria Jurídica para, em conformidade com o parágrafo único do art. 38 da Lei nº. 8.666/93 e nos termos da Lei Complementar nº. 73/93, art. 11, IV, b, a elaboração de parecer jurídico referencial tendo como objeto as contratações, realizadas por dispensa de licitação, de serviços de engenharia referentes à implementação dos Hospitais de Campanha destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, fundamentada na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

2. Nesse sentido, cabe esclarecer que a presente manifestação jurídica referencial deverá ser aplicada aos processos de contratação direta, por dispensa de licitação, de serviços de engenharia referentes à elaboração de projetos, implantação e manutenção de Estruturas Hospitalares Temporárias para oferecer atendimento temporário com internação em leitos clínicos a pacientes infectados pelo novo coronavírus (COVID-19).

3. Antes de tecer considerações sobre o processo, **vale esclarecer que** a análise a ser realizada terá como base as hipóteses previstas na Lei do Coronavírus - Lei nº 13.979/20 - inclusive com as modificações em seu texto procedidas pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020 -, ficando a cargo da competente área técnica órgão assessorado fazer as devidas correções nas minutas e nas justificativas das aquisições de que trata a presente manifestação jurídica.

4. É o que importa relatar.

**2. DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

**2.1 DA FIGURA DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**

5. O procedimento ordinário contratação, por dispensa de licitação, de serviços de engenharia referentes à elaboração de projetos, implantação e manutenção de Estruturas Hospitalares Temporárias para oferecer atendimento temporário com internação em leitos clínicos a pacientes infectados pelo novo coronavírus (COVID-19), envolve a análise prévia desta consultoria de todas as minutas e procedimentos, tendo como fundamento conferir higidez jurídica no que envolve a matéria, conforme dispõe o artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93.

6. No entanto, o elevado número de processos repetitivos versando sobre assuntos semelhantes tem, inevitavelmente, o efeito reflexo de tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional. Em razão de situações como a narrada, a Advocacia Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, possibilitando a figurada Manifestação Jurídica Referencial:

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014**

O ADVOGADO GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/200912, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:I Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e

recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.<sup>II</sup> Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

RETIFICAÇÃO: Na Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014...".

7. Da leitura da Orientação Normativa em apreço, depreende-se a expressa autorização, no âmbito da AGU, para elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como sendo aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

8. Dessa forma, com a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Advocacia-Geral da União.

9. A grosso modo, a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado pela CGLICI/CONJUR/MS.

10. **Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência** (art.37, *caput*, da Constituição Federal), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras questões jurídicas.

11. Tal medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, consoante se infere da leitura do excerto abaixo transscrito:

Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações "in abstrato", a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica. (Enunciado nº 34 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).

12. Além disso, é salutar registrar que a prática consultiva em referência foi analisada e aprovada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme notícia divulgada no Informativo TCU nº 218/2014:

Informativo TCU nº 218/20143. É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes. Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado "envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal". Segundo o relator, o cerne da questão "diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de 'manifestação jurídica referencial', a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida". Nesse campo, relembrhou o relator que a orientação do TCU "tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes", posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e "a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão oraembargado", sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que "o entendimento do TCU

quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma". Acórdão 2674/2014 Plenário, TC 004.757/20149, relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.

13. Do acima exposto, pode-se concluir que:

- A manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;
- A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.
- A elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e
- a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

14. É o que se passará, agora, a fazer.

## **2.2 DO CABIMENTO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL NO CASO DO ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA OCASIONADA PELA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS - COVID 19**

15. Como já mencionado, a elaboração de manifestação jurídica referencial depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos: **i)** do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que, de acordo com a ON nº 55, deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e, **ii)** da singeleza da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que se deve restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

16. A hipótese aqui ventilada apresenta ainda outros contornos tendo em vista a necessidade de imprimir celeridade aos processos administrativos de contratação de serviços de engenharia para fins de implementação de Hospitais de Campanha, que, provavelmente, serão inúmeros e repetitivos, visando ao enfrentamento, pelo Estado brasileiro, da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus - covid 19.

17. Nessa esteira, insista-se, para que a análise individualizada dos processos reste dispensada, faz-se necessário que a autoridade pública competente ateste, de forma expressa, que o caso concreto tratado em cada processo administrativo se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

18. Por fim, registre-se que a presente manifestação jurídica referencial somente abrange as contratações de serviços de engenharia referentes à elaboração de projetos, implantação e manutenção de Estruturas Hospitalares Temporárias (Hospitais de Campanha), por dispensa de licitação, considerando que a contratação de tais serviços, quando destinados ao enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, contempla situações e considerações específicas.

## **2.3 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

19. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados, envolvendo, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas dos editais e seus anexos.

20. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

21. Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos

jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos (Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, *"A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento"*).

22. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

23. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

24. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

25. Finalmente, **é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.** Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

## **2.4 REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO**

26. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

27. Com efeito, no que pertine especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, conforme artigo 38 da Lei nº 8.666, de 1993, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas, sendo que cada volume deverá conter os respectivos termos de abertura e encerramento, contendo, na medida do possível, no máximo, 200 folhas:

28. Neste sentido a Orientação Normativa AGU nº 2, de 1º de abril de 2009 dispõe:

Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.

29. É certo que tais normas devem ser adaptadas e aplicadas, naquilo que couber, ao processo eletrônico.

30. Deste modo, como se observa, todos os atos administrativos referentes a contratos e seus aditivos devem integrar o mesmo processo administrativo, físico ou eletrônico, com os eventos dispostos em ordem cronológica, conforme a Orientação Normativas AGU n. 02/2009. **É irregular a abertura de novos processos - novos NUPs (número único de protocolo) para cada ocorrência verificada na história daquela contratação, a exemplo de um novo processo para eventual aditivo quantitativo ou novo processo para a prorrogação.**

31. **Dessa maneira, sugere-se à autoridade assessorada a observância de tais diretrizes quando da formalização dos processos de contratação direta, por dispensa de licitação, de serviços de engenharia referentes à implementação dos hospitais de campanha destinados ao enfrentamento da pandemia do coronavírus - covid 19.**

## **3. DO MÉRITO: DA ANÁLISE DOS REQUISITOS JURÍDICOS PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA REFERENTES À IMPLEMENTAÇÃO DOS HOSPITAIS DE CAMPANHA COM A FINALIDADE DE COMBATE À EMERGÊNCIA DO CORONAVÍRUS - COVID 19 POR MEIO DE CONTRATAÇÃO DIRETA, ATRAVÉS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO.**

### **3.1 DA APLICABILIDADE DA RESOLUÇÃO Nº 3, DE 15 DE ABRIL DE 2020, ÀS CONTRATAÇÕES REFERENTES À IMPLEMENTAÇÃO DOS HOSPITAIS DE CAMPANHA PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS - COVID 19.**

32. No dia 15 de abril de 2020 foi editada a Resolução nº 3 do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da COVID-19, a qual "Institui Grupo de Trabalho para a Coordenação de Ações Estratégicas para Construção de Hospitais de Campanha Federais e Logística Internacional de Equipamentos Médicos e Insumos de Saúde, em resposta aos impactos relacionados ao coronavírus, no âmbito do Comitê de Crise da Covid-19".

33. A referida norma trouxe algumas disposições que impactam diretamente sobre as contratações a que se refere o presente parecer, motivo pelo qual serão feitos alguns comentários a respeito do tema no presente tópico.

34. Em primeiro lugar, é necessário esclarecer que a citada Resolução nº 3 estabeleceu, dentro do contexto das contratações realizadas para o enfrentamento da situação emergencial acarretada pela situação emergencial da pandemia do coronavírus - covid 19, uma divisão de competências institucionais no intuito de racionalizar a adoção das medidas adotadas pelo Estado brasileiro para lidar com os impactos da disseminação da referida moléstia.

35. Nesse contexto, dispõe o art. 2º da referida Resolução nº 3:

*Art. 2º Ao Grupo de Trabalho compete:*

*I - coordenar, receber pedidos e estabelecer critérios para atendimento à necessidade de construção de hospitais de campanha federais e de logística internacional de equipamentos médicos e insumos de saúde para enfrentamento à covid-19;*

*II - elaborar termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado de que trata o art. 4º-E da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, referente à contratação dos hospitais de campanha federais e da logística internacional de equipamentos médicos e insumos de saúde, acompanhado de justificativas e documentos que dão suporte a sua elaboração, tais como:*

*a) estimativa de preços ou a justificativa para sua dispensa; e*

*b) razões de escolha do fornecedor.*

*III - encaminhar a documentação de que trata o inciso II do **caput**, para adoção das providências cabíveis quanto à contratação:*

*a) ao Ministério da Saúde, quando se tratar de contratação referente aos hospitais de campanha federais e aquisição de equipamentos médicos e insumos de saúde; e*

*b) ao Ministério da Infraestrutura, quando se tratar de contratação referente à logística internacional de equipamentos médicos e insumos de saúde.*

*§ 1º Ao Ministério contratante caberá a instrução do processo de contratação, bem como a gestão administrativa do contrato, com apoio do Grupo de Trabalho.*

*§ 2º O Grupo de Trabalho utilizará as minutas padrão disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União, adequando-as conforme as especificidades de cada contratação.*

36. Como se poder perceber da leitura do texto do art. 2º, da referida Resolução nº 3, estabeleceu-se uma divisão de funções entre o Grupo de Trabalho para a Coordenação de Ações Estratégicas para Construção de Hospitais de Campanha Federais e Logística Internacional de Equipamentos Médicos e Insumos de Saúde e os ministérios no que toca às contratações referentes ao enfrentamento da pandemia do coronavírus - covid 19.

37. Dessa maneira, vê-se pelo art. 2º da Resolução nº 3 atribuiu ao citado Grupo de Trabalho a missão de atuar na fase preparatória às contratações envolvendo Hospitais de Campanha Federais e Logística Internacional de Equipamentos Médicos e Insumos de Saúde para o enfrentamento da emergência decorrente da pandemia do coronavírus - covid 19.

38. Já aos Ministérios da Saúde e da Infraestrutura, a citada resolução estabeleceu que a sua atuação se dará em fase posterior, cabendo-lhe as tarefas de instrução do processo de contratação e de gestão administrativa dos contratos eventualmente firmados, com apoio do Grupo de Trabalho, conforme disposto no § 1º, do seu art. 2º: "(...) Ao Ministério contratante caberá a instrução do processo de contratação, bem como a gestão administrativa do contrato, com apoio do Grupo de Trabalho (...)".

39. Dessa maneira, de acordo com o art. 2º, inciso I, da supramencionada Resolução nº 3/20,

cabe ao Grupo de Trabalho para a Coordenação de Ações Estratégicas para Construção de Hospitais de Campanha Federais e Logística Internacional de Equipamentos Médicos e Insumos de Saúde "(...) coordenar, receber pedidos e estabelecer critérios para atendimento à necessidade (...)" das contratações referentes a tais ações governamentais.

40. Além disso, de acordo com o art. 2º, inciso II, estabeleceu-se que a competência para que o Grupo de Trabalho para a Coordenação de Ações Estratégicas para Construção de Hospitais de Campanha Federais e Logística Internacional de Equipamentos Médicos e Insumos de Saúde elabore "termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado de que trata o art. 4º-E da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020" das contratações referentes às medidas afetas ao seu objeto de trabalho.

41. É de se destacar que o já citado art. 2º, inciso II, da Resolução nº 3/20, prevê que o termo de referência ou projeto básico simplificado a ser entregue pelo Grupo de Trabalho para a Coordenação de Ações Estratégicas para Construção de Hospitais de Campanha Federais e Logística Internacional de Equipamentos Médicos e Insumos de Saúde, deverá se fazer acompanhar de: a) estimativa de preços ou a justificativa para sua dispensa; e b) razões de escolha do fornecedor, tendo assim incumbido o referido Grupo de Trabalho da realização de tais diligências.

42. Assim é que, após a realização de tais diligências preparatórias, o inciso III, do art. 2º da Resolução nº 3 em análise determina ao Grupo de Trabalho que este proceda ao encaminhamento da documentação produzida ao Ministério contratante, para que sejam adotadas as providências cabíveis quanto à contratação.

43. No ponto, é interessante registrar que a referida Resolução nº 3 estabeleceu uma divisão de competências entre os Ministérios da Saúde e da Infraestrutura em relação ao objeto da contratação a ser realizada para o enfrentamento da pandemia do coronavírus - covid 19.

44. Dessa maneira, a alínea "a", do art. 3º, inciso III, da supracitada Resolução nº 3/20 determina ao Grupo de Trabalho a remessa da documentação previamente produzida *'ao Ministério da Saúde, quando se tratar de contratação referente aos hospitais de campanha federais e aquisição de equipamentos médicos e insumos e saúde'* para adoção das providências cabíveis quanto a contratação.

45. Por outro lado, aquela norma, na alínea "b", do inciso III, do seu art. 3º, determina a realização do mesmo encaminhamento: *"(...) ao Ministério da Infraestrutura, quando se tratar de contratação referente à logística internacional de equipamentos médicos e insumos de saúde (...)"*.

46. Portanto, não pairam dúvidas de que, à luz da resolução ora em epígrafe, o Ministério da Saúde **possui competência para a realização da instrução dos processos, bem como da gestão administrativa dos contratos referentes à elaboração de projetos, implantação e manutenção de Estruturas Hospitalares Temporárias (Hospitais de Campanha) para oferecer atendimento temporário com internação em leitos clínicos a pacientes infectados pelo novo coronavírus**, em relação as quais se aplica o presente parecer.

47. Cumpre ainda registrar que o § 2º, do art. 2º, da referida Resolução nº 03/20, estabelece que *"O Grupo de Trabalho utilizará as minutas padrão disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União, adequando-as conforme as especificidades de cada contratação"*, de maneira que a utilização das minutas fornecidas pela AGU - com as devidas adaptações exigidas pelo caso concreto - faz-se imperiosa na para as contratações de que trata o presente parecer referencial.

48. Assim, uma vez feitas tais considerações, recomenda-se a observâncias das normas estabelecidas na Resolução nº 3, de 15 de abril de 2020, nas contratações referentes aos processos de contratação direta, por dispensa de licitação, de serviços de engenharia referentes à elaboração de projetos, implantação e manutenção de Estruturas Hospitalares Temporárias para oferecer atendimento temporário com internação em leitos clínicos a pacientes infectados pelo novo coronavírus (COVID-19) de que trata a presente manifestação jurídica referencial.

### **3.2 DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL**

49. De acordo com o Manual de Boas Práticas Consultivas, da Consultoria-Geral da União, no enunciado 11:

*As licitações e contratações sustentáveis constituem política pública relevante para a Administração, cabendo aos Órgãos Consultivos, mediante suas práticas e manifestações nos processos submetidos a seu exame, fomentar e sedimentar a sua instrumentalização para a construção de um meio ambiente sustentável.*

50. Tendo por fundamento os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Brasileiro, os artigos 3º e 225, da Constituição Federal e legislação, há um poder-dever do gestor público na realização de licitações sustentáveis, considerando aspectos ambientais, sociais, econômicos e de acessibilidade. Assim, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável é diretriz a ser observada nas contratações realizadas pela administração pública federal, ao lado da garantia de observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

51. O Decreto 7.746/12, alterado parcialmente pelo Decreto 9.178/17, regulamentou o artigo 3º, da Lei 8.666/93 e, na efetivação do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, o órgão assessorado deve atentar se na contratação incidem critérios e práticas (artigos 3º e 4º) de sustentabilidade.

52. Os critérios e práticas de sustentabilidade devem constar como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial, de acordo com o disposto no inciso IV do caput do artigo 30 da Lei 8.666/93. Em subsídio:

1.10. Dar ciência à (...) sobre as seguintes impropriedades: 1.10.2. falta de aplicação de critérios e práticas de sustentabilidade, que contribuem para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em suas contratações, o que afronta o art. 3º da Lei 8666/1993. ACÓRDÃO Nº 32/2015 - TCU - 2ª Câmara . Processo TC-034.526/2011-0 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2010) relator Raimundo Carreiro  
(...) as chamadas licitações sustentáveis constituem importante instrumento a ser adotado pelas entidades públicas para, utilizando seu significativo poder de compra, induzir o setor produtivo a adotar processos de produção ambientalmente mais sustentáveis.  
(Acórdão 0691-04/13-2 - 2ª. Câmara)

53. Uma contratação é sustentável nas diversas fases:

- a) previamente no planejamento do que (especificação do objeto) e como contratar (obrigação da contratada);
- b) na observância da legislação de sustentabilidade e acessibilidade incidente;
- c) na execução contratual; e
- d) no gerenciamento socioambiental adequado das embalagens e resíduos decorrentes da contratação.

54. Assim, em relação às contratações cotidianamente realizadas no âmbito da Administração Pública, tais cautelas devem ser tidas como de observância obrigatória pelo órgão assessorado.

55. **Contudo, em relação à hipótese específica das contratações realizadas para o combate à emergência decorrente da pandemia do coronavírus - covid 19, devem ser feitas algumas considerações vislumbrando as especificidades da legislação que norteia as contratações realizadas para o combate àquela pandemia.**

56. Nessa senda, deve-se observar que foram acrescidos itens referentes ao regime da Lei nº 13.979/20, bem como houve a remoção de todos os itens não reputados como estritamente necessários, dado que as contratações feitas nessa conjuntura normalmente são urgentes.

57. Nesse sentido, conforme observou a Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, por meio do PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, opinou-se pela dispensa da obrigatoriedade de checagem do guia de licitações sustentáveis.

58. 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.

59. Assim, tudo indica que parece incidir a ressalva constante do trecho final do PARECER Nº00026/2016/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)

60. **Dessa maneira, conforme ressaltou a Câmara de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, por meio do PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, “(...) diante da necessidade de atuação urgente da Administração, optou-se por seguir a diretriz normativa de se diminuir o iter procedural 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(...).”**

61. **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.**

62. **Entretanto, isso não impede que o gestor adote tais medidas nos processos de sua competência, caso reúna as condições de fazê-lo.**

### **3.3 DISPENSA CORONAVÍRUS - ART. 4º DA LEI N° 13.979, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020**

63. Conforme já exposto anteriormente, trata-se de manifestação jurídica referencial alusiva às contratações diretas, realizadas por dispensa de licitação, de serviços de engenharia referentes à elaboração de projetos, implantação e manutenção de Estruturas Hospitalares Temporárias (Hospitais de Campanha) para oferecer atendimento temporário com internação em leitos clínicos a pacientes infectados pelo novo coronavírus (COVID-19).

64. Dessa forma, o estudo em epígrafe trata em essência de contratações de serviços de engenharia, por meio de dispensa de licitação, fundamentada no art. 4º Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, com a finalidade de enfrentamento da pandemia do coronavírus - COVID 19.

65. Como bem demonstra a leitura do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a regra é que as contratações realizadas pela Administração Pública sejam precedidas da realização de licitação, sendo a contratação direta medida excepcional, cuja prática somente é permitida nos casos expressamente previstos na legislação pátria:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

(...)

66. No entanto, o Estado brasileiro encontra-se diante de uma situação de emergência de saúde pública internacional, que reclama, e ainda reclamará por tempo incerto medidas extraordinárias por parte das autoridades públicas, como as previstas na Lei nº 13.979, de 2020, recentemente modificada pela Medida Provisória nº 926, do mesmo ano.

67. Entre elas, o art. 4º admite a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública:

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)

68. É importante esclarecer que emergência é a situação decorrente de fatos imprevisíveis que impõem imediatas providências por parte da Administração sob pena de potenciais prejuízos.

69. Nesse contexto é que, no Direito Administrativo brasileiro, como regra geral, exige-se do gestor que evidencie cabalmente o risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares para que possa valer-se do instituto da contratação direta por dispensa de licitação, uma vez que se trata de instituto excepcional à regra constitucionalmente consagrada da realização de procedimento licitatório para selecionar os contratantes da Administração Pública.

70. Essa é a inteleção que deflui da leitura conjugada do texto do supramencionado inciso XXI, do art. 37 da Constituição Federal com as disposições na Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93):

#### Constituição Federal

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

(...)

#### Lei nº 8.666/93

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

(...)

#### Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

(...)

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. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Outro não é o entendimento de Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética, 12ª edição, 2008, p. 292):

*No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.*

71. Contudo, sabe-se que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942) dispõe em seu art. 2º:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.

72. Por sua vez, o art. 8º da Lei nº 13.979/20 dispõe que: "(...) 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 (...)".

73. Dessa maneira, enquanto norma excepcional, especial e temporária, Lei nº 13.979/20 trouxe regramento específico para a realização da contratação direta de bens, **serviços, inclusive de engenharia**, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de maneira a conferir a otimizar a celeridade de tais contratações e assim possibilitar ao Estado a adoção das medidas sanitárias pertinentes na velocidade adequada às exigências que a situação emergencial ora vivenciada impõe aos órgãos de saúde pública brasileiros.

74. Trata-se, portanto, de medida legislativa que atende ao **princípio da "proporcionalidade", uma vez que a excepcional flexibilização do procedimento das contratações públicas ora procedida é medida razoável, necessária e adequada à salvaguarda da dos direitos fundamentais à "vida" (art. 5º, caput, da Carta da República) e à "saúde" (arts. 6º, 7º, inciso IV; e 196, da Constituição Federal)** da população brasileira.

75. Por tal razão, a Medida Provisória nº 926/2020 inseriu na Lei nº 13.979/20 o art. 4º - B, o qual dispõe:

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

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

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

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

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

76. Dessa maneira, nas contratações diretas realizadas com fundamento na Lei nº 13.979/20 com vistas ao combate à pandemia do coronavírus - covid 19, o gestor está dispensado de comprovar a existência das seguintes situações: a) ocorrência de situação de emergência; b) necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; c) existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e d) limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

77. Nesse contexto, a Câmara de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, por meio do **PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU**, considerou que nas contratações realizadas com fundamento na Lei nº 13.979/20 não se aplica a prioridade do uso do instituto da licitação ante a dispensa, incumbindo ao gestor apenas justificar a escolha de uma daquelas opções, sem a necessidade adicional de ter de se desvincilar de qualquer ônus argumentativo decorrente de presunção ou preferência pela licitação:

(...)

*Considerando esse contexto, não se entende ser razoável "importar" o mesmo raciocínio de aplicação da licitação como regra e da dispensa como exceção para as contratações feitas com esteio na Lei nº 13.979/20, seja por ausência de determinação legal, seja por afrontar a mens legis, a intenção de dar ao gestor o maior número de opções possíveis para atender à demanda que lhe foi apresentada.*

**Desse modo, incumbe apenas ao gestor justificar a escolha da licitação ou da dispensa, conforme o caso, em razão do seu dever de motivar os próprios atos, sem a necessidade adicional de ter de se desvincilar de qualquer ônus argumentativo decorrente de presunção ou preferência pela licitação (...)**

78. De todo modo, importa alertar ao órgão assessorado que o exposto sobre o regime de contratação direta tratado no presente tópico restringe-se **às contratações fundamentadas pelo art. 4º, da Lei nº 13.979 de 2020 - caso das contratações de serviços de engenharia para a construção de Hospitais de Campanha destinados ao enfrentamento da pandemia do coronavírus - covid 19 -, não se aplicando às contratações diretas emergenciais fundamentadas no inciso IV, do artigo 24, da Lei nº 8.666/93.**

### **3.4 FORMALIDADES PREVISTAS NA LEI N° 13.979 DE 2020**

79. Analisada a questão referente à possibilidade de contratação de serviços de engenharia referentes à implementação de hospitais de campanha para o enfrentamento da pandemia do coronavírus- covid 19, mediante dispensa de licitação, prevista no art. 4º, da Lei nº 13.979, de 2020, cumpre agora examinar a observância dos requisitos impostos na própria lei para a realização direta de tais avenças administrativas.

80. Vale mencionar que, com as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 926, de 2020, na Lei nº 13.979, de 2020, foram criadas formalidades no procedimento, de modo que, por ser específico à situação em tela, não deverá mais ser aplicado o art. 26, da Lei nº 8.666, de 1993, salvo no que for cabível.

81. Dispõe a Lei nº 13.979 de 2020 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.

§ 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. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

## A) DAS CONDIÇÕES PARA A DISPENSA DE LICITAÇÃO

82. Para as contratações destinadas ao enfrentamento do coronavírus, conforme dispõe o art. 4º-B, da Lei nº 13.979, de 2020, presumem-se atendidas as condições de ocorrência de situação de emergência, necessidade de pronto atendimento dessa situação, existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestações de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares e limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

83. Senão vejamos:

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

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

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

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

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

84. Dessa forma, nos casos de contratação de serviços para o enfrentamento da situação decorrente do coronavírus, fica dispensada a comprovação dos requisitos acima mencionados, já que o legislador estabeleceu a presunção normativa do seu devido atendimento.

85. No entanto, a Administração Pública somente poderá contratar nos limites estabelecidos naquela lei. Com efeito, a hipótese de dispensa de licitação temporária estabelecida na Lei nº 13.979/20, "aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus" (art. 4º, § 1º), não sendo possível ultrapassar tais limites circunstanciais e temporais.

86. Vale mencionar ainda que, apesar de presumido o atendimento dos pressupostos caracterizadores da dispensa de que trata a Lei nº 13.979, de 2020, a justificativa da contratação deverá ser providenciada pela própria Autoridade competente, a qual deve expor os fundamentos técnicos para o ato a ser realizado.

87. Nesse contexto, cabe reiterar que a Resolução nº 3 do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid -19, em seu art. 2º, estabeleceu ser tal competência do Grupo de Trabalho para a Coordenação de Ações Estratégicas para Construção de Hospitais de Campanha Federais e Logística Internacional de Equipamentos Médicos e Insumos de Saúde:

*Art. 2º Ao Grupo de Trabalho compete:*

*I - coordenar, receber pedidos e estabelecer critérios para atendimento à necessidade de construção de hospitais de campanha federais e de logística internacional de equipamentos médicos e insumos de saúde para enfrentamento à covid-19;*

*II - elaborar termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado de que trata o art. 4º-E da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, referente à contratação dos hospitais de campanha federais e da logística internacional de equipamentos médicos e insumos de saúde, acompanhado de justificativas e documentos que dão suporte a sua elaboração, tais como:*

*a) estimativa de preços ou a justificativa para sua dispensa; e*

*b) razões de escolha do fornecedor.*

88. De todo modo, cumpre apenas alertar que, em uma manifestação jurídica como a que ora se procede, não cabe ao órgão de Consultoria Jurídica imiscuir-se no mérito da justificativa apresentada pela Autoridade, de tal sorte que, as considerações ora feitas devem ser encaradas apenas como um alerta para que, caso a Autoridade julgue oportuno, em prol da sua própria segurança, determine diligências ou complementação de justificativas apresentadas.

## **B) DO PLANEJAMENTO SIMPLIFICADO DA CONTRATAÇÃO**

89. A IN Nº 05, de 2017, trouxe 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.

90. Logo de início, o artigo 1º daquela Instrução Normativa, estabelece:

*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*

91. Nesse sentido, o artigo 20 da citada IN Nº 05, de 2017, esclarece que o planejamento de cada contratação deve atender às seguintes etapas:

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

92. No entanto, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, aplicada na presente contratação, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública relacionada ao coronavírus, em seu artigo 4º-C, determina o seguinte: "(...) 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)".

93. Em um primeiro momento, **tratando acerca dos Estudos Preliminares da Contratação, a novel lei dispensa sua elaboração para "as contratações de bens, serviços e insumos de saúde necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei", quando se tratar de bens e serviços comuns.**

94. No caso da presente manifestação jurídica referencial, cuida-se de contratações diretas,

através de dispensa de licitação, de serviços de engenharia referentes de serviços de engenharia referentes à elaboração de projetos, implantação e manutenção de Estruturas Hospitalares Temporárias (Hospitais de Campanha) para oferecer atendimento temporário com internação em leitos clínicos a pacientes infectados pelo novo coronavírus (COVID-19).

95. Dessa maneira, deve-se estabelecer que a possibilidade de dispensa dos Estudos Preliminares à contratação, conferida pelo art. 4º -C da Lei nº 13.979/20, está condicionada ao ateste fundamentado e justificado área competente atestar que os serviços a serem contratados são de “natureza comum”.

96. No mesmo sentido foi o entendimento exarado pela Câmara de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União no **PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU:**

*No Parecer nº 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU foi enfatizada a dispensa, prevista no art. 4º-C da Lei nº 13.979/20, de realização de Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos, quando se tratar de bens ou serviços de natureza "comum".*

*A lei regula duas formas de contratação: a dispensa de licitação (art. 4º) e o pregão eletrônico (art. 4º-G). Este, por natureza, se limita a bens e serviços comuns, mas a dispensa, a priori, pode incidir sobre bens e serviços comuns ou não.*

*Quando da elaboração do Parecer supracitado e dos documentos de contratação relativos a aquisições e prestações de serviços em geral optou-se por ignorar a possibilidade de dispensa para bens ou serviços não-comuns (e a necessidade de estudos preliminares em tais casos) por entendermos se tratar de situação tão excepcional e específica que o documento-modelo correria riscos de, ainda assim, ser ineficiente, por tratar de uma ocorrência de raríssima incidência e com tantas peculiaridades (em regra) que ainda assim seriam necessários vários ajustes e alterações. Isso não significa que os bens e serviços não-comuns também teriam o planejamento da contratação dispensado - a eles simplesmente não se aplica nem a lei nem o parecer, já que nenhum os aborda nesse ponto.*

*No caso de serviços de engenharia, entretanto, a situação se modifica. Não é de todo incomum haver a contratação de serviços não-comuns de engenharia e o regramento destes, no que concerne à instrução processual (leia-se: lista de verificação) ou aos documentos de contratação (projeto básico e minuta contratual), é bastante similar ao dos serviços comuns, quando ambos forem contratados por dispensa de licitação.*

*Por essa razão, é importante fazer o presente alerta: o art. 4º da Lei nº 13.979/20 é aplicável para serviços de engenharia de qualquer natureza, comuns ou não. Da mesma forma, os modelos anexos a este parecer podem ser utilizados em qualquer uma dessas situações. Entretanto, incumbe à área demandante qualificar o serviço como comum ou não (mesmo sendo uma dispensa!) e sendo caracterizado como serviço não-comum é necessário que se façam os estudos preliminares nos moldes previstos na IN SEGES/MP nº 5/2017, no que couber, considerando a exigência de Projeto Básico Simplificado prevista no art. 4º-E, §1º a Lei nº 13.979/20.*

97. De qualquer maneira, mesmo que em sendo positiva a decisão em comento, cumpre esclarecer que a lei estabelece a dispensa dos Estudos Técnicos preliminares como faculdade, de forma que se o órgão entender que é necessária a realização de tal documento, este poderá ser elaborado.

98. Em sequencia, a Lei nº 13.979/20 dispõe em seu art. 4º -D que: “(...) O Gerenciamento de Riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato (...).”

99. Já em relação à elaboração do Projeto Básico, a Lei 13.979/2020 estabelece a possibilidade de elaboração de um documento simplificado, 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 conterá:*

*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.*

100. Assim, nos casos em que a autoridade competente julgue 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 pandêmica referida naquela norma legal.

101. Nesse contexto, cabe reiterar que a Resolução nº 3 do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid -19, em seu art. 2º, estabeleceu ser do Grupo de Trabalho para a Coordenação de Ações Estratégicas para Construção de Hospitais de Campanha Federais e Logística Internacional de Equipamentos Médicos e Insumos de Saúde a elaboração dos Projetos Básicos Simplificados **referente às contratações envolvendo a construção de hospitais de campanha federais**, realizadas com fundamento na Lei nº 13.979/20:

*Art. 2º Ao Grupo de Trabalho compete:*

*I - coordenar, receber pedidos e estabelecer critérios para atendimento à necessidade de construção de hospitais de campanha federais e de logística internacional de equipamentos médicos e insumos de saúde para enfrentamento à covid-19;*

*II - elaborar termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado de que trata o art. 4º-E da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, referente à contratação dos hospitais de campanha federais e da logística internacional de equipamentos médicos e insumos de saúde, acompanhado de justificativas e documentos que dão suporte a sua elaboração, tais como:*

*a) estimativa de preços ou a justificativa para sua dispensa; e*

*b) razões de escolha do fornecedor.*

102. **Portanto, cabe a área técnica competente, mediante atuação de sua inteira responsabilidade, certificar-se de que o projeto básico da presente contratação encontra-se em consonância com as exigências do art. 4º - E, da Lei nº 13.979/2020.**

### **C) DISPONIBILIZAÇÃO EM SÍTIO OFICIAL ESPECÍFICO NA REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES (INTERNET)**

103. A Lei nº 13.979 de 2020, em seu art. 4º, §2º, estatui a necessidade de ampla divulgação dos processos de compra ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus - covid 19, vejamos:

*(...)*

*§ 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.*

(...)

104. Embora não se descuide que o referido parágrafo está situado em artigo cujo *caput* estabeleça hipótese de contratação direta por dispensa de licitação, fato é que a Medida Provisória nº 926/2020 trouxe modificações supervenientes ao texto da Lei nº 13.979/2020, as quais estabeleceram procedimentos específicos para as contratações precedidas de licitação realizadas com a finalidade de combate à situação de emergência de saúde causada pela pandemia do coronavírus - covid19.

105. Logo, em tendo o § 2º do art. 4º, da Lei nº 13.979/2020, disposto que a obrigação de divulgação na *internet* são aplicáveis a "todas as contratações ou aquisições realizadas" com fulcro naquele diploma normativo, a interpretação estrita de tal disposição parece ser a mais correta, no sentido de que tal obrigação aplica-se a todas as contratações fundamentadas naquela lei, independentemente de serem realizadas de forma direta ou através da prévia realização de procedimento licitatório.

106. 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.

107. 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.

108. **Dessa forma, toda e qualquer contratação fundamentada na Lei nº 13.979, de 2020 deverá ser disponibilizada na 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, conforme determina a lei.**

#### **D) DA ESTIMATIVA DE PREÇOS**

109. Com relação à justificativa do preço, trata-se de um dever imposto ao Administrador, que tem por finalidade confirmar a razoabilidade do valor da contratação, conferindo por consequência, probidade e moralidade ao ajuste.

110. A necessidade da justificativa do preço decorre dos princípios da motivação, da economicidade, legalidade, legitimidade e da razoabilidade, bem como da imperiosa necessidade de bem atender o interesse público, por meio de uma gestão eficiente e proba dos recursos públicos. Trata-se de dever da Autoridade assessorada, responsável pela gestão dos recursos públicos a ela confiados.

111. Ou seja, por força do previsto no art. 25, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/1993, deve ser evitada a qualquer custo a configuração de superfaturamento de preços, que constitui causa de vício na contratação:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:  
(...)

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

112. Normalmente costuma-se orientar os gestores para o disposto no Decreto nº 7.983, de 08 de abril de 2013, o qual estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, estabelece regras da seguinte forma:

#### **CAPÍTULO II** **DA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**

**Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.**

**Parágrafo único. O Sinapi deverá ser mantido pela Caixa Econômica Federal - CEF, segundo definições técnicas de engenharia da CEF e de pesquisa de preço realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.**

[...]

**Art. 5º O disposto nos arts. 3º e 4º não impede que os órgãos e entidades da**

*administração pública federal desenvolvam novos sistemas de referência de custos, desde que demonstrem sua necessidade por meio de justificativa técnica e os submetam à aprovação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.*

*Parágrafo único. Os novos sistemas de referência de custos somente serão aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção dos sistemas referidos nos arts. 3º e 4º, incorporando-se às suas composições de custo unitário os custos de insumos constantes do Sinapi e Sicro.*

**Art. 6º** *Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.*

**Art. 7º** *Os órgãos e entidades responsáveis por sistemas de referência deverão mantê-los atualizados e divulgá-los na internet.*

**Art. 8º** *Na elaboração dos orçamentos de referência, os órgãos e entidades da administração pública federal poderão adotar especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário, desde que demonstrada a pertinência dos ajustes para a obra ou serviço de engenharia a ser orçado em relatório técnico elaborado por profissional habilitado.*

*Parágrafo único. Os custos unitários de referência da administração pública poderão, somente em condições especiais justificadas em relatório técnico elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, exceder os seus correspondentes do sistema de referência adotado na forma deste Decreto, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle, dispensada a compensação em qualquer outro serviço do orçamento de referência.*

**Art. 9º** *O preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI, que deverá evidenciar em sua composição, no mínimo:*

*I - taxa de rateio da administração central;*

*II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;*

*III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e*

*IV - taxa de lucro.*

*§ 1º Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.*

*§ 2º No caso do fornecimento de equipamentos, sistemas e materiais em que o contratado não atue como intermediário entre o fabricante e a administração pública ou que tenham projetos, fabricação e logísticas não padronizados e não enquadrados como itens de fabricação regular e contínua nos mercados nacional ou internacional, o BDI poderá ser calculado e justificado com base na complexidade da aquisição, com exceção à regra prevista no § 1º.*

**Art. 10.** *A anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias deverá constar do projeto que integrar o edital de licitação, inclusive de suas eventuais alterações.*

**Art. 11.** *Os critérios de aceitabilidade de preços deverão constar do edital de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia. (Grifos nossos)*

113. Com base no decreto acima, a Advocacia-Geral da União habitualmente costuma orientar os órgãos assessorados, quando das contratações de serviços e obras de engenharia, a verificar se os custos unitários de materiais e serviços de obras ultrapassam a mediana daqueles constantes no SINAPI, mantido pela CEF, ou se se aplicam as hipóteses legais de exceção.

114. Nos termos dos citados artigos deverão ser adotados os custos constantes das tabelas SINAPI e SICRO locais e, subsidiariamente, as de maior abrangência. Assim, o preço de referência das obras e serviços será aquele resultante da composição dos custos unitários diretos do SINAPI ou SICRO, acrescidos do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas - BDI incidente.

115. Essas são as recomendações aplicáveis às contratações de serviços de engenharia realizadas habitualmente pela Administração Pública com base na Lei nº 8.666/93. **Contudo, alguns temperamentos devem ser realizados em relação aos serviços de engenharia contratados com vistas ao enfrentamento da situação de emergência decorrente do coronavírus - covid 19.**

116. Conforme bem concluiu a Câmara de Licitações e Contratos da Consultoria Geral da União, por meio do **PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU** : "(...) o Decreto nº 7.893/2013, editado para fins de regulamentação de preceitos da Lei nº 8.666/93, poderá ser aplicado à Lei nº 13.979/20 **apenas na parcela em que esta última reproduzir os preceitos da lei geral (...)**".

117. Indo mais a fundo a respeito do tema, entendeu a Consultoria-Geral da União naquela oportunidade que o fundamento do Decreto nº 7.893/13 seria a Lei nº 8.666/93, uma vez que o objetivo

do referido decreto, de acordo com o disposto em seu art. 1º, seria o de estabelecer "regras e critérios a serem seguidos por órgãos e entidades da administração pública federal para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia", o que expressa a sua natureza de "norma geral" em âmbito federal.

118. Todavia, não se pode ignorar que o campo de regulação do Decreto nº 7.983/2013 responde justamente em tema que a Lei 13.979/20 estabelece disposições específicas.

119. Isso porque o Decreto nº 13.979/20 estabelece em seu artigo 3º que: "O custo global de referência de obras e serviços de engenharia... ...será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação".

120. Por outro lado, no âmbito das contratações realizadas com a finalidade de enfrentamento à emergência pública decorrente da pandemia do Coronavírus - covid 19, fundamentadas na Lei nº 13.979/20, o procedimento de pesquisa de preços foi simplificado, mediante o estabelecimento no texto legal de uma lista de parâmetros, da qual a Administração pode eleger, no mínimo, um daqueles para a elaboração de sua estimativa de preços do serviço a ser contratado:

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.

(...)

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

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

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

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

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

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

(...)

§ 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.

121. Dessa maneira, de acordo com o **PARECER nº. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU:**

(...)

*Em resumo, sabe-se que a importante sistemática prevista no Decreto 7.983/13, baseada na decomposição da obra ou serviço de engenharia em seus custos unitários, é algo mais abrangente do que a mera orçamentação dessas contratações, tendo muitas outras implicações, mas de qualquer forma tal previsão haverá de ser interpretada sob o influxo da permissão legal de adoção de TR ou Projeto Básico simplificado para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, causador da COVID-19.54.*

*No mesmo sentido, e de forma direta e expressamente disposta na Lei 13.979/20, a eventual utilização do SINAPI subsequentemente a essa decomposição passou a ser uma das opções franqueadas ao gestor, e não mais a única metodologia aplicável.*

(...)

122. Nesse sentido, nos próximos subtópicos, serão tratadas de forma um pouco mais explicativa as ressalvas apontadas no PARECER nº 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU, abordando a

metodologia de decomposição dos custos, as implicações que dizem respeito às fontes das estimativas de preços (compatibilização do art.4º-E, §1º, VI da Lei nº 13.979/20 com os arts. 3º a 6º do Decreto nº 7.983/13); aos impactos da aplicação da prerrogativa prevista no art. 4º-E, §2º, da mesma lei; bem como aquelas decorrentes da própria aplicação prática do Decreto dentro de uma realidade especial, que irá exigir ajustes.

**D.1) Utilização Recomendável da Decomposição do custo global de referência em Custos Unitários, caso isso não implique em comprometimento ou sacrifício do interesse público tutelado.**

123. Como se sabe, a decomposição do custo global de referência das obras e serviços de engenharia era uma medida (até então) inafastável nessas contratações públicas, cuja previsão normativa atual se lastreia art. 7º, §2º, II e 40,X, da Lei 8.666, de 1993.

124. A metodologia aplicável em vista dessas previsões normativas foi se cristalizando de forma paulatina, principalmente a partir da experiência do Tribunal de Contas da União em sua atividade de fiscalização e controle, no sentido de uniformizar o que seriam os custos unitários que comporiam uma obra ou serviço de engenharia e de utilizar uma base única a fim de estimar os preços desses custos unitários.

125. Nesse sentido, e com mais precisão, o “Manual de Obras e Serviços de Engenharia da Consultoria-Geral da União”:

“Com o objetivo de exercer maior controle sobre o processo de fixação dos preços nas obras e serviços de engenharia, tem-se mantido uma espécie de cultura de tabelamento dos preços dos insumos e serviços de engenharia, desde o Decreto-Lei n. 185/67, ocasião em que já havia sido criada a “Tabela Geral de Preços Unitários, variável para as diversas regiões do País” (art. 3º). Por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano 2000, passou-se a utilizar como parâmetro de aceitabilidade dos custos unitários de obras o “Custo Unitário Básico – CUB – por m<sup>2</sup>, divulgado pelo Sindicato da Indústria da Construção, por Unidade da Federação, acrescido de até trinta porcento para cobrir custos não previstos no CUB”.

126. A partir de 2003, passou-se a adotar o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, por meio da Lei 10.524/2002 (LDO 2003, art. 93), diante da inviabilidade de manutenção do tabelamento ou da utilização de critérios fixados por entidade fora da supervisão estatal. Entretanto, a obrigatoriedade da utilização da mediana dos preços indicada pelo SINAPI surgiu apenas por ocasião da LDO 2004 (Lei n. 10.707/2003, art. 101), mas sem o nível de detalhamento atual.

127. Prosseguindo-se no histórico supra, convém rematar que todas as LDOs posteriores previam a obrigatoriedade de decomposição dos custos unitários e a utilização do SINAPI, com diferentes redações e com aprimoramentos metodológicos, até a LDO 2014 (Lei 12.919/2013), que trazia previsões menos completas e teve o art.107 vetado, justamente porque a edição do Decreto 7.983/2013 já havia incorporado a sistemática adotada até então.

128. Trata-se de uma prática que foi se cristalizando ao longo do tempo, principalmente a partir da expertise do Tribunal de Contas da União na fiscalização das obras, cujas recomendações foram sendo incorporadas em diplomas normativos e enfim no Decreto mencionado.

129. Nesse passo, vale transcrever a Súmula 259 do TCU: *“Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor”*. TCU Súmula no 259/2010 (DOU de 23.07.2010, S. 1, p. 70)

130. No mesmo sentido, há centenas de julgados do referido Tribunal, dos quais permitimos destacar o Acórdão nº 1.695/2018 e Acórdão 615/2020-TCU Plenário.

131. Por fim, cumpre registrar os termos da Orientação Normativa nº 05, da Advocacia-Geral da União: *“Na contratação de obra ou serviço de engenharia, o instrumento convocatório deve estabelecer critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global”*.

132. Assim, é essencial destacar que a decomposição do custo global em seus respectivos custos unitários é medida de rigor nas licitações de obras e serviços de engenharia, sendo ainda importante registrar que a Súmula 259 do TCU se vale do termo “contratações”, ampliando assim a metodologia para as hipóteses de contratações diretas, não precedidas de licitação, o que de resto não era uma divergência na doutrina e jurisprudência, por se considerar aplicável a referida metodologia nas contratações de obras e serviços de engenharia em geral.

133. E a utilização dessa metodologia traz enormes vantagens para a aplicação e monitoramento dos recursos públicos, e para a execução contratual, na medida em que primeiramente contribui para o planejamento da obra e serviço de engenharia, depois para ampliar a competitividade entre os interessados, que poderão disputar preços em cada custo unitário, facilitando também a análise da

exequibilidade das propostas e, por fim, enquadrando mais precisamente eventuais alterações contratuais (que também contam com regramento específico decorrente da evolução paulatina no controle desses contratos).

134. **Desta forma, o afastamento de uma disciplina consolidada como essa só pode se dar em casos de extrema necessidade – como infelizmente a humanidade se depara nesse momento – mas mesmo assim de forma excepcional**, porque sua utilização contribui em muito para a efetividade do gasto público, e então somente nas hipóteses em que essa metodologia for implicar o comprometimento ou o próprio sacrifício do interesse público tutelado, já que o tempo é fator crucial para o enfrentamento da emergência de saúde pública, **poderá ser usado algum método mais simples em seu lugar, para atender o objetivo de se contratar o quanto antes.**

135. Bem por isso, o raciocínio jurídico formulado no PARECER nº 00006/2020/ CNMLC/CGU - e utilizado no presente parecer referencial - não procurou distinguir as hipóteses de contratações de serviços comuns de engenharia decorrentes de licitações daquelas decorrentes da dispensa de licitação do art. 4º da Lei 13.979/20, para a partir disso diferenciar a aplicabilidade do Decreto 7.983/13 numa ou noutra situação, **justamente porque ainda que os artigos art. 7º, §2º, II e 40, X, da Lei 8.666, de 1993, os artigos 3º e 4º do Decreto 7.983/13 e a ON 09 da AGU remetam ao instrumento convocatório, a mesma metodologia vem sendo aplicada sem maiores divergências nas contratações diretas, como se vê, por exemplo, da Súmula 259 do TCU.**

136. E sobretudo não se procurou fazer essa diferenciação porque a razão da eventual inaplicabilidade do Decreto não se funda em previsões normativas, decisões jurisprudenciais ou orientações jurídicas distintas para as obras e serviços de engenharia, decorrentes ou não de licitação, mas sim porque a razão para o eventual afastamento dessas previsões e orientações é a necessidade que o enfrentamento da situação de emergência em saúde pública de importância internacional pode demandar, aliada à expressa previsão da Lei 13.979/20 quanto à simplificação do Termo de Referência ou Projeto Básico, bem como à expressa autorização para inclusive dispensar a estimativa de preços como um todo.

137. Anote-se, de todo modo, que o conteúdo mínimo do Projeto Básico simplificado obrigatoriamente conterá os critérios de medição e pagamento, conforme §1º, V, do art. 4º-E, da Lei nº13.979/20, o que, embora não se confunde com o critério de aceitabilidade de preços, ao menos impõe a reflexão e o estabelecimento de alguma ordem de grandeza para mensurar o serviço de engenharia a ser contratado, com possíveis reflexos na forma de prospecção de preços e na apresentação da(s) proposta(s).

138. **Por fim e em resumo, a sistemática prevista no Decreto nº 7.983/13 (e em tantas outras fontes), baseada na decomposição da obra ou serviço de engenharia em seus custos unitários, é algo mais abrangente do que a mera orçamentação dessas contratações, com implicações benéficas em vários aspectos, desde o planejamento do projeto até a execução contratual, razão pela qual segue como uma medida juridicamente recomendável.**

139. **Entretanto, pode ocorrer o afastamento dessa sistemática, de forma juridicamente válida, com base no artigo 4º-E da Lei 13.979/20, ligado à admissão de apresentação de Projeto Básico Simplificado.**

140. **Dessa maneira, na hipótese do afastamento da sistemática do Decreto 7.983/13, é recomendável elaborar justificativa nos autos, indicando os motivos relevantes para tanto, presumivelmente relacionados ao atendimento do objetivo maior de tentar conter o avanço da pandemia viral em escala superior aos recursos de saúde para enfrentá-la.**

141. Conforme bem leciona Marçal Justen Filho (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª Ed. São Paulo: Dialética, 2005,p. 116):

*Dispensa e inexigibilidade de licitação significam desnecessidade de preenchimento de alguns requisitos e determinadas formalidades usualmente obrigatórias. Dito de outro modo, dispensa e inexigibilidade são modalidades distintas de procedimento de contratação.*

*Existirão casos em que o próprio princípio da República afastará o cumprimento exato e perfeito de todos esses requisitos. Suponha-se situação de emergência, que imponha imediata prestação de um serviço ou execução de uma obra. Não seria cabível exigir o sacrifício de bens ou de pessoas para promover, previamente, projetos e orçamentos detalhados. Isto não significa que a Administração esteja dispensada de realizar uma estimativa dos custos e dos recursos. Deverá fazê-lo, ainda que de modo sumário e compatível com a urgência verificada.*

142. **Registre-se que a dispensa de elaboração de planilha de custos importa no afastamento, também, da Anotação de Responsabilidade Técnica sobre ela, prevista no art. 10 do mesmo Decreto nº 7.983/13, relativa especificamente ao orçamento da contratação, sem prejuízo da manutenção da obrigação de ART para os demais documentos, incluindo o próprio Projeto Básico como um todo.**

143. Fixada essa premissa, de que a decomposição do custo global em custos unitários embora seja recomendável, deve-se ponderar que tal medida pode ser afastada nesse contexto excepcional de forma juridicamente válida, sendo conveniente, ainda, ressaltar que a utilização do sistema SINAPI e SICRO para a precificação dos custos unitários possui contornos diferentes, adiante esmiuçados.

144. **D.2) Utilização facultativa dos sistemas SINAPI e SICRO - Possibilidade de afastar o uso de tais sistemas não só quando inviável ou impossível, mas também quando inidôneo, inoportuno ou pouco confiável para embasar a pesquisa de preços.**

145. O Decreto nº 7.983/13 traz a seguinte regra geral para uso dos sistemas SINAPI e SICRO como fonte de preços em contratos de serviços de engenharia:

*Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.*

*Parágrafo único. O Sinapi deverá ser mantido pela Caixa Econômica Federal - CEF, segundo definições técnicas de engenharia da CEF e de pesquisa de preço realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.*

*Art. 4º O custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema de Custos Referenciais de Obras - Sicro, cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de infraestrutura de transportes.*

*Art. 5º O disposto nos arts. 3º e 4º não impede que os órgãos e entidades da administração pública federal desenvolvam novos sistemas de referência de custos, desde que demonstrem sua necessidade por meio de justificativa técnica e os submetam à aprovação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Parágrafo único. Os novos sistemas de referência de custos somente serão aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção dos sistemas referidos nos arts. 3º e 4º, incorporando-se às suas composições de custo unitário os custos de insumos constantes do Sinapi e Sicro.*

*Art. 6º Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos emtabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.*

146. Por outro lado a Lei 13.979/20 traz a seguinte previsão, no seu art. 4º-E, §1º, inciso VI:

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 conterá:[...]

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

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

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

147. Sobre o tema, é pertinente trazer à colação as considerações desenvolvidas pela Câmara

(...)

*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.*

*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.*

*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.*

*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.*

(...)

148. Entende-se que a Lei nº 13.979/20 não admite o uso obrigatório de uma fonte específica de pesquisa, seja pela redação do caput do inciso VI supracitado, seja pela admissão de contratações sem estimativa alguma, mediante justificativa da autoridade competente.

149. A incidência do princípio da Eficiência Administrativa pode recomendar uma utilização do SINAPI/SICRO, mas tal recomendação seria afastável em razão não só da "inviabilidade" ou "impossibilidade", mas também da "inidoneidade" ou da "inconveniência", seja pelo preço em si do sistema não ser idôneo à contratação, pela flutuação dos preços, seja pela pesquisa com consulta aos sistemas não ser a forma mais ágil de atendimento ao interesse público emergente.

150. Melhor dizendo, fazendo uma interpretação da exceção do art. 6º do Decreto nº 7.983/13 conforme a Lei nº 13.979/20, tem-se que o termo "inviabilidade" deve ser lido de forma ampla de modo a abranger não só as situações em que inexiste o custo do insumo no sistema ou que impossível a sua utilização; mas também em qualquer outra situação em que o uso do sistema não se mostre como sendo medida idônea, confiável, ou oportuna para a pesquisa de preços.

151. **Cabe ao gestor, analisando as opções dadas pela Lei (art. 4º-E, §1º, VI) para a estimativa de preços, incluindo o SINAPI/SICRO (alínea "c"), escolher aquelas que melhor atenderem ao interesse público, quando da pesquisa de preços, sem prejuízo de utilização da prerrogativa prevista no art. 4º-E, §2º.**

152. Vale salientar que a situação de calamidade tem alta capacidade de alterar a dinâmica do mercado, em geral e localmente, de modo que, por exemplo, uma cotação do SINAPI de Fevereiro de 2020, ainda que relativamente recente, pode não ser idônea em relação à realidade do fornecimento do insumo em questão.

153. Da mesma forma, é possível que uma realidade de fornecimento local torne inidônea uma cotação geral de um determinado insumo, ainda que esta esteja, em tese, atualizada, se tal atualização não tiver sido feita localmente. Inclusive, é possível que ocorram flutuações ou acontecimentos diários que tornem obsoletas cotações do SINAPI ou do SICRO muito rapidamente.

154. **Evidentemente, toda a gama de variáveis exposta possibilitará uma maior flexibilidade ao gestor em sua atuação, conferindo-lhe a possibilidade de utilização de outras fontes de pesquisa de preços (caso isso se mostre necessário), prescindindo-se da comprovação da "inviabilidade da definição dos custos", referida no art. 6º do Decreto nº 7.983/13.**

155. Além disso, pode ser que o fator "tempo" seja crucial e, nesse sentido, a orçamentação com base nos parâmetros do Decreto 7.983/13, presumivelmente mais demorada, poderia inviabilizar ou

atrasar a contratação, comprometendo o objetivo principal de enfrentamento da situação de emergência em saúde pública de importância internacional.

D.3) BDI e sua aplicação nas contratações realizadas com fundamento na Lei nº 13.979/20. Possibilidade excepcional de dispensa de sua inclusão quando as fontes de pesquisa já o incluírem de forma implícita, para evitar sobrepreço.

156. O conteúdo do BDI - Benefícios e Despesas Indiretas, não é propriamente jurídico. Em verdade, envolve questão pertinente à formação do preço final da obra ou serviço de engenharia.

157. Logo, a investigação e decomposição dos seus elementos formativos pressupõem conhecimentos sólidos em contabilidade, economia e engenharia civil, os quais permitem avaliar a regularidade do percentual fixado para fins de computar a parcela do lucro e dos custos indiretos aplicáveis na obra ou, no caso das contratações abordadas pelo presente parecer referencial, do serviço de engenharia contratado pela Administração Pública.

158. Nos termos do art. 9º do Decreto nº 7.983/2013, o BDI deve conter, no mínimo, o detalhamento de quatro componentes:

- o taxa de rateio da administração central;
- o percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;
- o taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento;
- o taxa de lucro.

159. No que se refere ao item “tributos” é vedada a inclusão no orçamento-base da contratação daqueles de natureza direta e personalística, como é o caso do IRPJ e da CSSL, em consonância com a jurisprudência consolidada do TCU:

**Súmula nº 254, de 31/03/2010**

*O IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica - e a CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.*

160. Cabe salientar que deve ser adotado o BDI diferenciado para serviço e material, nos termos da Súmula 253/2010 do TCU:

**Súmula nº 253, de 31/03/2010**

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

161. Os custos relativos a administração local, mobilização e desmobilização e instalação de canteiro e acampamento, bem como quaisquer outros itens que possam ser apropriados como custo direto da obra ou serviço de engenharia contratado, não podem ser incluídos na composição do BDI, devendo ser cotados na planilha orçamentária de custos diretos (Acórdão TCU nº 2622/2013 - Plenário).

162. Assim, a planilha orçamentária elaborada pelo órgão deve conter o detalhamento dos elementos que compõem o percentual de BDI adotado pelo órgão como parâmetro em sua estimativa do custo da contratação, inclusive quanto aos percentuais de encargos sociais. Veja-se decisão do TCU sobre o tema (Acórdão nº 608/2008 - Plenário):

*9.3.8. elabore projeto básico que contenha orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os preços unitários, inclusive a composição da taxa de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) e da taxa de encargos sociais, conforme exigido pelo art. 6º, inciso IX, alínea 'f', c/c art. 7, § 2º, inciso 2º, da Lei 8.666/93; (Grifos nossos)*

163. Esse detalhamento serve como ponto de partida para o órgão elaborar o modelo de composição do BDI a ser preenchido e apresentado pelos licitantes. Pontue-se que o Acórdão TCU nº 2.622-37/2013-P (Processo nº 036.076/2011-2) estabelece parâmetros de aceitabilidade na composição do BDI, os quais devem ser avaliados e, no que for cabível, observados pelo órgão assessorado. Confirase o teor do referido julgado:

Acórdão TCU nº 2.622-37/2013-Plenário

*VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do estudo desenvolvido por grupo de trabalho constituído por membros de várias unidades técnicas especializadas deste Tribunal, com coordenação da Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação - SecobEdif, em atendimento ao Acórdão n. 2.369/2011 - Plenário, com o objetivo de definir faixas aceitáveis para valores de taxas de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) específicas para cada tipo de obra pública e para aquisição de materiais e equipamentos*

*relevantes, bem como efetuar o exame detalhado da adequabilidade dos percentuais para as referidas taxas adotados em dois julgados desta Corte de Contas (Acórdãos ns.325/2007 e 2.369/2011), ambos do Plenário, com utilização de critérios contábeis e estatísticos e controle da representatividade das amostras selecionadas.*

*9.1. determinar às unidades técnicas deste Tribunal que, nas análises do orçamento de obras públicas, **utilizem os parâmetros para taxas de BDI a seguir especificados, em substituição aos referenciais contidos nos Acórdãos ns. 325/2007 e 2.369/2011:***

*VALORES DO BDI POR TIPO DE OBRA*

TIPOS DE OBRA	1ºQuartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	20,34%	22,12%	25,00%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	19,60%	20,97%	24,23%
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	20,76%	24,18%	26,44%
CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	24,00%	25,84%	27,86%
OBRAS PORTUÁRIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS	22,80%	27,48%	30,95%

BDI PARA ITENS DE MERO FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS	1º QUARTIL	MÉDIO	3º QUARTIL
	11,10%	14,02%	16,80%

*9.2. orientar as unidades técnicas deste Tribunal que:*

*9.2.1. nas análises do orçamento de obras públicas, quando a taxa de BDI estiver fora dos patamares estipulados no subitem 9.1 deste Acórdão, procedam ao exame pormenorizado dos itens que compõem essa taxa, utilizando como diretriz para esse exame os seguintes percentuais obtidos no estudo de que tratam estes autos, levando-se sempre em consideração as peculiaridades de cada caso concreto:*

TIPOS DE OBRA	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL			SEGURO+ GARANTIA			RISCO		
	1ºQuartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	3,00%	4,00%	5,50%	0,80%	0,80%	1,00%	0,97%	1,27%	1,27%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	3,80%	4,01%	4,67%	0,32%	0,40%	0,74%	0,50%	0,56%	0,97%
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	3,43%	4,93%	6,71%	0,28%	0,49%	0,75%	1,00%	1,39%	1,74%
CONSTRUÇÃO DE MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	5,29%	5,92%	7,93%	0,25%	0,51%	0,56%	1,00%	1,48%	1,97%

OBRAS PORTUÁRIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS	4,00%	5,52%	7,85%	0,81%	1,22%	1,99%	1,46%	2,32%	3,16%
--	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

TIPOS DE OBRA	DESPESA FINANCEIRA			LUCRO		
	1ºQuartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	0,59%	1,23%	1,39%	6,16%	7,40%	8,96%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	1,02%	1,11%	1,21%	6,64%	7,30%	8,69%
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	0,94%	0,99%	1,17%	6,74%	8,04%	9,40%
CONSTRUÇÃO DE MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	1,01%	1,07%	1,11%	8,00%	8,31%	9,51%
OBRAS PORTUÁRIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS	0,94%	1,02%	1,33%	7,14%	8,40%	10,43%

#### BDI PARA ITENS DE MERO FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS

PARCELA DO BDI	1ºQuartil	Médio	3º Quartil
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	1,50%	3,45%	4,49%
SEGURO GARANTIA	0,30%	0,48%	0,82%
RISCO	0,56%	0,85%	0,89%
DESPESA FINACEIRA	0,85%	0,85%	1,11%
LUCRO	3,50%	5,11%	6,22%

9.2.2. na verificação da adequabilidade das planilhas orçamentárias das obras públicas, utilizar como referência do impacto esperado para os itens associados à administração local no valor total do orçamento, os seguintes valores percentuais obtidos no estudo de que tratam estes autos:

CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	1º Quartil	Médio	3º Quartil
	3,49%	6,23%	8,87%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	1,98%	6,99%	10,68%
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	4,13%	7,64%	10,89%
CONSTRUÇÃO DE MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	1,85%	5,05%	7,45%
OBRAS PORTUÁRIAS,			

<i>MARÍTIMAS</i>	<i>E</i>	<i>6,23%</i>	<i>7,48%</i>	<i>9,09%</i>
<i>FLUVIAIS</i>				

[...]

9.3.2. orientar os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a:

9.3.2.1. *discriminar os custos de administração local, canteiro de obras e mobilização e desmobilização na planilha orçamentária de custos diretos, por serem passíveis de identificação, mensuração e discriminação, bem como sujeitos a controle, medição e pagamento individualizado por parte da Administração Pública, em atendimento ao princípio constitucional da transparência dos gastos públicos, à jurisprudência do TCU e com fundamento no art. 30, § 6º, e no art. 40, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993 e no art. 17 do Decreto n. 7.983/2013;*

9.3.2.2. estabelecer, nos editais de licitação, critério objetivo de medição para a administração local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de utilizar critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo, evitando-se, assim, desembolsos indevidos de administração local em virtude de atrasos ou de prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no arts. 55, inciso III, e 92, da Lei n. 8.666/1993;

9.3.2.3. adotar, na composição do BDI, percentual de ISS compatível com a legislação tributária do(s) município(s) onde serão prestados os serviços previstos da obra, observando a forma de definição da base de cálculo do tributo prevista na legislação municipal e, sobre esta, a respectiva alíquota do ISS, que será um percentual proporcional entre o limite máximo de 5% estabelecido no art. 8º, inciso II, da LC n. 116/2003 e o limite mínimo de 2% fixado pelo art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

9.3.2.4. estabelecer, nos editais de licitação, que as empresas sujeitas ao regime de tributação de incidência não cumulativa de PIS e COFINS apresentem demonstrativo de apuração de contribuições sociais comprovando que os percentuais dos referidos tributos adotados na taxa de BDI correspondem à média dos percentuais efetivos recolhidos em virtude do direito de compensação dos créditos previstos no art. 3º das Leis ns. 10.637/2002 e 10.833/2003, de forma a garantir que os preços contratados pela Administração Pública reflitam os benefícios tributários concedidos pela legislação tributária;

9.3.2.5. prever, nos editais de licitação, a exigência para que as empresas licitantes optantes pelo Simples Nacional apresentem os percentuais de ISS, PIS e COFINS discriminados na composição do BDI que sejam compatíveis com as alíquotas a que a empresa está obrigada a recolher, previstas no Anexo IV da Lei Complementar n. 123/2006, bem como que a composição de encargos sociais não inclua os gastos relativos às contribuições que essas empresas estão dispensadas de recolhimento (Sesi, Senai, Sebrae etc.), conforme disposto no art. 13, § 3º, da referida Lei Complementar;

9.3.2.6. exigir, nos editais de licitação, a incidência da taxa de BDI especificada no orçamento-base da licitação para os serviços novos incluídos por meio de aditivos contratuais, sempre que a taxa de BDI adotada pela contratada for injustificadamente elevada, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto ofertado pelo contratado, em atendimento ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e ao art. 14 do Decreto n. 7.983/2013;[...] (Grifos nossos)

164. As considerações acima expostas a respeito da composição do BDI, são as regularmente recomendadas pelos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União nas contratações cotidianamente realizadas pela Administração Pública Federal que tenham como objeto a realização "obras" e "serviços de engenharia", sendo este último o caso das contratações de que trata o presente parecer, o qual versa sobre a contratação de serviços de engenharia para a implementação dos hospitais de campanha necessários ao enfrentamento da situação emergencial decorrente da pandemia do coronavírus-covid 19.

165. Não obstante, convém tecer algumas ponderações a respeito da aplicação do instituto nas avenças firmadas pelo Poder Público com fundamento com base nas conclusões da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Consultoria - Geral da União no PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU acerca dos temperamentos que se fazem necessários na aplicação do instituto do BDI no contexto das contratações de serviços de engenharia realizadas com fundamento na Lei nº 13.979/20, tendo em vista o enfrentamento da pandemia do coronavírus - covid 19.

166. Isso porque, considerando que não necessariamente o orçamento estimado da contratação será feito a partir da decomposição dos custos unitários de cada insumo e subsequente pesquisas no SINAPI/SICRO, é importante cogitar a possibilidade, mais crescente, de muitas contratações serem embasadas integralmente em pesquisas que já incluam o BDI no preço final do item pesquisado, muitas vezes sem individualizá-lo.

167. Dessa maneira, poderá ocorrer de não ser possível individualizar o BDI do preço do item contratado, como ocorre em serviços de engenharia de menor complexidade na iniciativa privada, nos quais os orçamentos geralmente são apresentados com divisões por linhas de serviço (ex. hidráulica, elétrica, eng. civil etc), indicando-se em linhas gerais as atividades e materiais que serão utilizados em cada qual, com a menção do preço total dessa linha de serviço ao final das indicações.

168. Nesse sentido, um exemplo meramente ilustrativo, extraído do processo 08500.048804/2019-89:

Hidráulica: Fornecimento e Instalação de Matérias e Infraestrutura: instalação hidráulica da bomba de incêndio principal e bomba jockey (pressurização de rede hidráulica) com cavalete de automação com manômetros e pressostatos com encanamento galvanizado 2"1/2, saindo do cavalete enterrado em pvc (normatizado), com encaminhamento conforme especificado em projeto com as conexões registro e válvulas necessárias até os pontos de abrigo para hidrantes, projetando-se para a superfície em galvanizado novamente finalizado no registro globo.

Material: R\$36.400,00

Mão de Obra: R\$ 9.500,00

169. Nesse exemplo acima se percebe nitidamente que o orçamento oferecido é do preço final, não tendo sentido que o órgão, procurando atender aos ditames regulamentares, à Súmula 258 do TCU e às orientações jurídicas na matéria, pretenda aplicar o BDI sobre tais valores, porque isso apenas encareceria o custo final do serviço de engenharia.

170. **Ou seja, aqui se pretende registrar o alerta de que, caso a estimativa de preços não seja individualizada com o custo unitário de cada insumo, como nos exemplos acima, a separação do BDI em relação aos custos dos insumos e serviços pode se mostrar inviável.**

171. **Nesses casos, em que não tenha sido adotada a sistemática de orçamentação prevista no Decreto 7.983/13, pode se tornar impossível ou inviável a obtenção do BDI da contratação, ou sobretudo desnecessária, porque o BDI já estaria incluído no preço, dependendo da forma que se realizou a estimativa de preços.**

172. Nessa hipótese, a eventual obrigatoriedade de previsão do BDI implicaria, alternativamente, ou na invocação do art. 4º-E, §2º, para dispensar toda a estimativa, o que não se entende razoável; ou na inclusão do BDI como "sobrepreço" além do orçamento já elaborado que aborda tais custos de forma implícita, constituindo medida antieconômica que colide com o princípio da "eficiência", consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

173. Dessa maneira, não se pode exigir da Administração uma medida tornada impossível ou irrazoável pela aplicação da lei.

174. **Fora essas situações excepcionais, em que a estratégia utilizada para a estimativa de preços inviabiliza o uso do BDI, a sua individualização no orçamento é necessária, salvo se aplicado o disposto no art. 4º-E, §2º, da Lei nº 12.979/20, da forma abaixo, já que o BDI é essencial para a supervisão e o aditamento contratual, em especial em contratos de maior porte.**

175. **Caso utilizado o BDI, recomenda-se usar como referência os percentuais adotados pelo Acórdão TCU nº 2.622/2013 - Plenário, com os ajustes que se fizerem necessários em razão das peculiaridades do caso concreto.**

#### **D.4) Inteligência, Extensão e Repercussões do Art. 4º-E, §2º da Lei nº 13.979/20**

176. Sobre o tema da Estimativa de Preços nas contratações de que trata o presente parecer, cumpre destacar que, por força da Lei nº 13.979 de 2020, a exigência de tal diligência é excepcionalmente relativizada no §2º, do seu art. 4º-E: "Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do *caput*", devido às possíveis dificuldades em se obter as estimativas de forma célere e que refletem a realidade do mercado dentro dos exígues prazos que dispõe este Ministério da Saúde para a contratação.

177. Sob uma primeira perspectiva, a aplicação do §2º, da Lei nº 13.979/20 significa dizer que não haveria qualquer estimativa de preços a guiar a aceitação de preços no procedimento de contratação, o que, certamente, representa algum risco da celebração de um contrato antieconômico. Ainda assim, está como previsão expressa e inequívoca da lei, o que demonstra, novamente, o apreço do legislador pela celeridade, eficiência da contratação em detrimento da sua economicidade, se for o caso.

178. Entende-se haver duas formas principais de se interpretar a extensão dessa previsão. A primeira é literal, no sentido "tudo ou nada", ou seja, ou a autoridade competente dispensa toda a estimativa de preços, ou ela deve ser feita com a integralidade dos influxos devidos em razão da legislação aplicável.

179. **A segunda forma de interpretação é racional ou lógica, de modo que a competência trazida no §2º de dispensar toda a estimativa de preços traria em si implícita a potencialidade para dispensá-la parcialmente, ou seja, dispensar as formalidades associadas à pesquisa de preços, sem afastar toda a realização da estimativa de preços.**

180. Obviamente que, nesse segundo caso, a dispensa do requisito não poderá ensejar uma pesquisa de preços feita "de qualquer jeito", devendo a justificativa demonstrar que a estimativa que resultar desse processo ainda é melhor do que contratar sem estimativa alguma, não contratar ou aguardar a finalização da estimativa de preços feita nos termos do Decreto nº 7.983/13. Toda atuação administrativa deve-se pautar pela eficiência administrativa enquanto princípio: na melhor medida possível.

181. Pode ser uma demasiada confiança na fundamentação do gestor, mas isso já ocorre na atual previsão, na medida em que o único ponto de controle para a razoabilidade da dispensa integral da estimativa de preços é justamente esta justificativa, que deve demonstrar que a contratação sem estimativa de preços (com os riscos que dela decorrem) é ainda assim mais benéfica que a espera até a finalização da estimativa de preços ou que a não realização da contratação em questão, caso a estimativa se mostre inviável.

182. Dessas duas interpretações possíveis, após debates, filia-se à segunda, no sentido de que a competência do §2º deve ser lida de forma a abranger não só toda a estimativa de preços, mas também de dispensar formalidades específicas da estimativa de preços sem afastar a realização da estimativa em si. São exemplos de tais "formalidades" as previstas no Decreto nº 7.983/13, tais como:

- a) apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART para o orçamento feito (art. 10);
- b) composição de custos unitários (art. 3º), independentemente da fonte de pesquisa (vide item 3.1 acima); e
- c) inclusão de rubrica de "BDI" de forma individualizada na forma do art. 9º.

183. Tal conclusão se dá, em especial, por um imperativo de eficiência administrativa. É melhor para a contratação que se tenha uma licitação com uma estimativa de preços global ou de itens, ainda que sem discriminação da composição de custos unitários do que composição alguma.

184. Trata-se de superar a interpretação cegamente literal do dispositivo, a qual geraria a obrigação de o Administrador dispensar toda a estimativa de preços, ainda que este seja capaz de providenciar a maior parte dela - se, por exemplo, não obtiver a composição de custos unitários de um item de serviço dentre muitos licitados, em razão de problemas de suprimento por conta da crise.

185. Possibilitar que haja o aproveitamento da estimativa de preços, ainda que parcial, faz com que a dispensa total de qualquer parâmetro de aceitabilidade de preços (o que nos afigura como bastante arriscado, quanto à economicidade) seja mais excepcional, além de dar maior segurança ao gestor, que não precisa se valer da opção trágica toda vez que se deparar com algum problema de orçamentação aparentemente insuperável, por menor que seja.

186. Saliente-se que a justificativa não deve ser vista de forma trivial, devendo abordar as vantagens para o interesse público da opção tomada em relação ao procedimento comum de estimativa de preços.

187. Dessa maneira, qualquer justificativa padrão, protocolar ou que não aborde questões específicas do caso concreto (sendo, portanto, genérica) pode não atender ao disposto na norma e ensejar complicações com órgãos de controle. No ponto, também vale reiterar que não poderão ser ignorados óbices reais à ação efetiva do gestor para atendimento do espírito da Lei 13.979, de 2020, conforme permissão do art. 22, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, acima citados, que deverão estar documentados nos autos.

188. Por outro lado, nada impede que a justificativa de que trata o §2º supracitado ocorra aliunde, ou seja, mediante simples concordância com os argumentos lançados em nota técnica ou outro documento feito pela área técnica competente que, analisando os preços obtidos, conclui pela necessidade de dispensa, no todo ou em parte, de formalidades relacionadas à estimativa de preços para a contratação realizada.

189. Nesse sentido prevê o art. 50, §1º da Lei nº 9.784/99 que:

*Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:*

[...]

*§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.*

190. Estabelecido esse ponto, cabe, por fim, tratar das repercussões da incidência desse dispositivo, em especial quando houver a dispensa total da estimativa de preços.

191. Inicialmente, no que tange à questão orçamentária, a ausência de estimativa de preços não exime a Administração da obrigação de proceder à devida declaração de disponibilidade de recursos orçamentários suficientes para atender à despesa em questão, já que o elemento da "adequação orçamentária" consta expressamente do art. 4º-E, §1º, VII e não foi excepcionado pelo §2º em exame.

192. Isso gera a necessidade de se compreender adequadamente o que significa a aplicação do art. 4º-E, §2º. Há duas formas de interpretá-lo: ou dispensa de haver estimativa de preços de qualquer natureza ou dispensa de seguir a estimativa de preços prevista no inciso VI, sem prejuízo de o órgão estimar o preço por outros meios (de forma expedita, por simples cálculos, a partir do valor autorizado para uso na rubrica orçamentária respectiva etc - sem a pesquisa prevista no inciso VI).

193. Na primeira hipótese, a contratação ocorreria sem um valor de referência, enquanto que na segunda haveria um valor de referência, só que este não teria embasamento em pesquisas, mas sim em mera justificativa. Considerando que a lei exige sempre a adequação orçamentária (postergada apenas no caso de registro de preços) e que esta depende de alguma estimativa de preços a servir de baliza para a contratação, entende-se que a segunda interpretação é a mais indicada.

194. A invocação do art. 4º-E, §2º da Lei nº 13.979/20 não significa que a Licitação ou a Contratação Direta ocorrerá sem valor estimado algum, mas sim que a referência estimada poderá ser obtida por qualquer metodologia adotada pela Administração (histórico de contratações próprias anteriores, preço negociado com o contratante no caso de dispensa, preenchimento de planilha em serviço com mão-de-obra com base nas convenções coletivas etc), desde que justificado nos autos e adequado com o orçamento.

195. O valor final dessa operação representará não só a adequação orçamentária, mas também o valor estimado da contratação, para fins de aceitação de preços.

196. Já no caso de contratação direta (caso das contratações de que trata o presente parecer), não há grandes problemas, uma vez que, no caso, o valor a ser utilizado para fins de adequação orçamentária seria aquele proposto pela empresa e aceito pela Administração, o qual deve ser compatível com a disponibilidade orçamentária do órgão ou da entidade.

197. Não obstante tudo que foi exposto acima, é necessário frisar que a dispensa de estimativa de preços prevista no § 2º, do art. 4º-E, da Lei nº 13.979/2020, é medida de caráter excepcional, a qual deve ser devidamente justificada pela área técnica competente, que, por sua vez, também possui inteira responsabilidade pela prática de tal ato preparatório à contratação realizada.

198. Consequentemente, de acordo com a interpretação *contrario sensu* do § 2º, do art. 4º-E, da Lei nº 13.979/2020, a realização da estimativa de preços continua sendo a regra para as contratações emergenciais realizadas para o enfrentamento da pandemia do coronavírus - covid 19, somente devendo ser afastada quando a realização do referido ato puder comprometer ou inviabilizar o alcance do interesse público subjacente ao contrato a ser celebrado pela Administração Pública.

199. De qualquer forma, não custa registrar, em relação à contratação dos serviços de engenharia, que a dispensa da estimativa de preços não exime a administração de prever no Termo de Referência/Projeto Básico os critérios de medição e pagamento necessários à execução contratual, nos termos do art. 4º-E, §1º, V, também não excepcionado pelo §2º.

#### **D.5) Inteligência, Extensão e Repercussões do Art. 4º-E, §3º, da Lei nº 13.979/20 - Aceitabilidade de Preços.**

200. O permissivo constante no §3º, do art. 4º-E, o qual prevê, diante da urgência das contratações decorrentes da Lei nº 13.979 de 2020, a possibilidade de Administração Pública celebrar a contratação por valores superiores àqueles obtidos na própria estimativa realizada, nos casos em que as oscilações de preços no mercado (agravadas com a pandemia), venham a impossibilitar a contratação administrativa pelos preços estimados:

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

*§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do caput não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos.*

201. Fixada a premissa acima exposta de que a aplicabilidade do Decreto 7.983/13 é restrita às hipóteses em que a Lei 13.979/20 “reproduzir o mesmo conteúdo, sentido e alcance da lei que deu fundamento de validade ao decreto” - no caso, a Lei 8.666/93 -, percebe-se nitidamente que referido decreto não poderia regular aspectos em que uma Lei especial e temporária a ele posterior dispusesse expressamente de forma diferente - caso da Lei nº 13/979/2020 -, ainda mais para limitar o alcance de

suas disposições.

202. Mais precisamente, ainda que o órgão ou entidade adote a forma de orçamentação prevista no referido Decreto 7.983/13 na licitação ou contratação fundada na Lei 13.979/2020, **o estabelecimento de preços máximos, tanto unitários como global, há de sofrer o influxo da previsão contida no §3º do art. 4º-E da Lei 13.979/2020**: "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."

203. E esse raciocínio também vale para a hipótese específica de aceitação incidente sobre o regime de empreitada por preço global ou integral, que, embora não limite totalmente a aceitação da proposta à observância dos preços unitários estimados, somente admite a sua superação nos casos de respeito ao custo global orçado, bem como ao de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato.

204. Assim, a contratação por preços unitários superiores aos estimados poderá - ou mesmo deverá - ser relevado, caso presente a condição prevista no art. 4º-E, §3º, tudo para se atingir o objetivo maior de se possibilitar a contratação ou aditivação, já que o tempo depõe contra a mitigação dos efeitos da pandemia para a sociedade.

205. Em outras palavras, **assim como é possível a invocação do art. 4º-E, §3º para admitir proposta com preço global superior ao estimado pela Administração, afigura-nos como igualmente possível a utilização do mesmo dispositivo para admitir preços unitários superiores aos estimados pelo Poder Público**, independentemente de se enquadrar na exceção do art. 13, I do Decreto nº 13.979/20.

206. **É dizer, portanto, que a aceitação de preços unitários superiores aos estimados também poderá ocorrer por justificativa mediante aplicação do art. 4º-E, § 3º, da Lei nº 13.979/20**, tratando-se de situação em que esta lei atenua o regramento antes incidente pela aplicação do Decreto nº 7.983/13.

207. De todo modo, não custa fazer o registro que, de acordo com o citado § 3º, do art. 4º-E, da Lei nº 13.979/20, **deve-se ter sempre em mente que a contratação por valores superiores à pesquisa de mercado em decorrência de oscilações ocasionadas pela variação de preços, também consiste em medida de caráter excepcional, a qual deve ser devidamente justificada pela autoridade competente**.

208. Dessa forma, em que pese a não aplicação da IN/SLTI/MPOG nº 5, de 27 de junho de 2014, **os preços obtidos devem ser devidamente justificados em cada contratação**.

209. Finalmente, convém apenas registrar que a Resolução nº 3, de 15 de abril de 2020, do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, estabeleceu, em seu art. 2º, inciso II, "a", **ser da competência do Grupo de Trabalho para a Coordenação de Ações Estratégicas para Construção de Hospitais de Campanha Federais e Logística Internacional de Equipamentos Médicos e Insumos de Saúde a elaboração de "estimativa de preços ou a justificativa para sua dispensa"**.

#### **E) DA VIGÊNCIA E DA ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS A SEREM FIRMADOS PARA A FINALIDADE DE COMBATE À SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA DECORRENTE DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS - COVID 19.**

210. Dispõe o art. 4º - H, da Lei nº 13.979/20 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 (...)".

211. Vê-se, portanto, que a Lei nº 13.979/20 **tão somente estabeleceu o prazo máximo de seis meses**, não estabelecendo prazo mínimo para as contratações realizadas com o objetivo de combate à situação de emergência de coronavírus - covid 19, de sorte que resta implícito na norma que, se assim impuser o atendimento da conveniência e oportunidade da Administração Pública, **é lícito fixar prazo inferior ao limite temporal descrito no dispositivo em referência**.

212. Outrossim, vê-se também que a Lei nº 13.979/20 não fixou limite de prorrogações para as contratações que nela se fundamentam, de modo que se entende, pela leitura do supracitado do art. 4º-H, que os eventuais contratos celebrados com base naquela norma **podem ser prorrogados quantas vezes for do interesse das partes envolvidas, desde que as prorrogações atendam aos seguintes requisitos:**

**a) sejam realizadas por períodos sucessivos; e**

**b) Ocorram no período em que estiver perdurando a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº**

**13.979/20 (pandemia do coronavírus - covid 19).**

213. Importante observar que o encerramento do estado de emergência não acarretará a rescisão abrupta dos contratos alusivos aos procedimentos regidos na Lei nº 13.979/20.

214. 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, conforme deixa claro o texto do art. 8º da Lei nº 13.979/20: “(...) *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 (...)*”.

215. Conforme se pode perceber, 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.

216. **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.**

217. De toda forma, é necessário compatibilizar o disposto no art. 4º-H, da Lei nº 13.979/20, com o que prevê o ***caput do art. 57 da Lei n. 8.666, de 1993***, o qual estabelece, como regra, que a duração dos contratos administrativos é adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários.

218. Nesse sentido, entende-se que, não existindo na Lei nº 13.979/20 disposição em sentido contrário, também é aplicável às contratações celebradas com fulcro na referida norma a Orientação Normativa AGU nº 39, segundo a qual “(...) *a vigência dos contratos regidos pelo art. 57, caput, da Lei nº 8.666/93 poderá ultrapassar o exercício financeiro em que celebrados, desde que as despesas a eles referentes sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, permitindo-se, assim, sua inscrição em restos a pagar (...)*”.

219. Por outro lado, em relação à alteração dos contratos celebrados com base na Lei nº 13.979/20, o art. 4º - I daquela lei dispõe que: “(...) *Para os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nesta Lei, a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato (...)*”.

220. Em relação a este dispositivo, cabe a transcrição de algumas linhas a respeito do entendimento sedimentado na Câmara de Licitações e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União, no ***PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU***, sobre a aplicabilidade daquele dispositivo às contratações de serviços de engenharia realizados com fundamento na Lei nº 13.979/20.

221. Naquela manifestação, entendeu a Câmara de Licitações e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União que **as limitações regulamentares à aditivação contratual, cristalizadas após longo período de normalidade, não podem se pretender aplicáveis às contratações especiais e temporárias lastreadas na Lei 13.979/2020, que possui regramento próprio em sentido diametralmente oposto, ou seja, para possibilitar o aumento do limite de acréscimos e supressões unilaterais para o patamar de 50%, além de permitir aceitação de preços superiores aos estimados.**

222. De fato, seria um contrassenso a lei nova, excepcional e temporária ampliar os limites da Administração, mas um decreto anterior e voltado às situações de normalidade tolher seu alcance e sentido, além de, eventualmente, criar óbice ao atendimento de alguma necessidade para o enfrentamento da emergência de saúde pública que a Lei nº 13.979/20 visava justamente afastar.

223. Por tais fundamentos, concluiu-se no ***PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU***:

(...)

**Por conta disso, os modelos de engenharia lastreados na Lei 13.979/2020 não reproduziram a previsão de limite de 10% para as alterações contratuais nos contratos cujo regime de execução seja o de empreitada global ou integral, e tampouco as limitações de aditivação gerais ou diferenciadas de acordo com cada regime** por se entender que esta regulação é aplicável nas contratações lastreadas na legislação promulgada para as situações de normalidade (Lei 8.666/93, Lei 10.520/02, Lei 12.462/12, entre outras), mas não para a Lei 13.979/2020, que excepcional e temporariamente dispõe em sentido distinto nesses temas.

(...)

224. Dessa maneira, sugere-se, desde já, a aplicação do entendimento consolidado pela Câmara de Licitações e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União, no ***PARECER n.***

## **F) DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO**

225. Como se sabe, os requisitos de habilitação são elementos essenciais para garantir a segurança jurídica e a idoneidade do contratado, tanto assim que a Lei nº 8.666/93 dispôs no sentido de exigir da Administração rigorosa observância da apresentação da documentação comprobatória do atendimento de tais pressupostos por parte daqueles que pretendem contratar com a Administração Pública:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

IV - regularidade fiscal.

IV - regularidade fiscal e trabalhista; (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 9.854, de 1999)

Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

I - cédula de identidade;

II - registro comercial, no caso de empresa individual;

III - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;

IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;

V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 10 de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-operacional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da

pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.

§ 2º O certificado de registro cadastral a que se refere o § 1º do art. 36 substitui os documentos enumerados nos arts. 28 a 31, quanto às informações disponibilizadas em sistema informatizado de consulta direta indicado no edital, obrigando-se a parte a declarar, sob as penalidades legais, a superveniência de fato impeditivo da habilitação. [\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

§ 3º A documentação referida neste artigo poderá ser substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que previsto no edital e o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei.

§ 4º As empresas estrangeiras que não funcionem no País, tanto quanto possível, atenderão, nas licitações internacionais, às exigências dos parágrafos anteriores mediante documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado, devendo ter representação legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente.

§ 5º Não se exigirá, para a habilitação de que trata este artigo, prévio recolhimento de taxas ou emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, quando solicitado, com os seus elementos constitutivos, limitados ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida.

§ 6º O disposto no § 4º deste artigo, no § 1º do art. 33 e no § 2º do art. 55, não se aplica às licitações internacionais para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte, ou por agência estrangeira de cooperação, nem nos casos de contratação com empresa estrangeira, para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior, desde que para este caso tenha havido prévia autorização do Chefe do Poder Executivo, nem nos casos de aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

§ 7º A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 e este artigo poderá ser dispensada, nos termos de regulamento, no todo ou em parte, para a contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, desde que para pronta entrega ou até o valor previsto na alínea "a" do inciso II do **caput** do art. 23. [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#) [Regulamento](#)

Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

I - comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;

III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei;

IV - impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo.

§ 2º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.

226. Complementando a exposição, especificamente em relação às contratações para o enfrentamento da emergência decorrente da pandemia do coronavírus, cumpre atentar para o fato de que o art. 4º - F, da Lei nº 13.979/20, estabelece:

*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.*

227. Dessa maneira, cumpre alertar que, nas contratações realizadas com fundamento na Lei nº 13.979/20, **poderá haver, em caráter excepcional, a dispensa da apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação** - exceto a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento da "proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos" - **, desde que haja a presença de dois requisitos:**

**a) situação de restrição de fornecedores devidamente caracterizada; e**

**b) justificativa formulada nos autos pela autoridade competente.**

228. Assim sendo, caso a autoridade competente entenda que a presente medida é essencial, deverá indicar de forma precisa as razões para tal dispensa, realizando um juízo de proporcionalidade da medida frente ao atendimento da necessidade pública neste período de exceção. Dessa forma, será o caso de apresentação de justificativa específica para cada caso, compatibilizando as situações concretas com as previsões normativas.

229. No tocante às ressalvas acerca dos elementos de habilitação que não podem ser dispensados, quais sejam a regularidade com a Seguridade Social e a observância do disposto no artigo 7º, inciso XXXIII da Constituição Federal, entende-se que devem ser estritamente observados pelas áreas responsáveis, tendo em vista que tais requisitos de habilitação gozam de previsão constitucional.

230. **Dessa forma, entende-se que é excepcional a previsão aqui tratada quanto à**

**possibilidade de que tais requisitos habilitatórios sejam dispensados. Logo, recomenda-se que, na hipótese da utilização da dispensa da documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, ou ainda o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, a autoridade competente deverá providenciar a devida motivação nos autos.**

### **3.5 DEMAIS FORMALIDADES LEGAIS APlicáveis**

231. Analisadas as exigências específicas impostas pelo art. 26 da Lei nº 8.666/93, aplicável por força do art. 116, da Lei nº 8.666/93, cumpre agora examinar a instrução processual sob o aspecto das demais formalidades aplicáveis às contratações administrativas.

232. Assim, sem prejuízo dos documentos que devem constar nos processos, é necessário que a Autoridade assessorada verifique e vele para que seja observada a devida instrução destes autos, atentando para as exigências da Lei nº 8.666, de 1993.

#### **A) JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO**

233. Quanto à justificativa da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais.

234. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados.

235. Ainda, é necessário afirmar que a Lei nº 13.979/20, dispõe em seu art. 4º-B, inciso IV, que: "(...) Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de: (...) IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência".

**236. Dessa maneira, o art. 4º, da Lei nº 13.979 de 2020, ao mesmo tempo em que estabeleceu hipótese de presunção de atendimento à condição de limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência, também impôs limitação implícita ao gestor em relação ao quantitativo das contratações fundamentadas na situação emergencial decorrente da pandemia do coronavírus - covid 19.**

237. Ademais, é necessário lembrar que a presente manifestação jurídica referencial somente poderá ser aplicada quando houver a devida classificação **do objeto da contratação a ser realizada (elaboração de projetos, implantação e manutenção de hospitais de campanha) como serviço de engenharia.**

238. Sabe-se que o art. 6º, inciso II, da Lei nº 8.666/93 conceitua serviço como: "(...) toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais (...)".

239. Indo mais a fundo, Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16 ed . São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. Pág. 151) bem conceitua "serviço de engenharia":

(...)

**Já o serviço de engenharia traduz-se numa atuação voluntária do ser humano, consistente num fazer, tendo por objeto edificações realizadas sobre imóveis, presentes ou futuras, mas que não revela uma modificação significativa, autônoma e permanente no ambiente natural. Em termos gerais, pode-se afirmar que o serviço de engenharia tem natureza instrumental, complementar e acessória, relativamente a uma obra ou a um bem móvel.**

*Lembre-se que o inc. II não faz alusão à elaboração de projetos para as obras e serviços de engenharia. Os projetos são concepções prévia e indispensáveis relativamente a qualquer obra e serviço. A execução da obra pressupõe, portanto a existência de projetos. Mas é perfeitamente cabível promover contratação cujo objeto específico seja a elaboração de projetos para obras e serviços de engenharia. O contrato específico para a elaboração do projeto envolve uma atividade que se configura como serviço de engenharia.*

(...)

240. Dessa forma é importante que a autoridade assessorado, mediante juízo técnico e fundamentado, certifique-se na justificativa apresentada que o objeto a ser contratado não se caracteriza como "obra", a qual, nos termos do inciso I, do art. 6º, da Lei nº 8.666/93 como: "(...) toda

*construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta (...)".*

241. Como bem já destacou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

(...)

*"1. Obra de engenharia é a alteração do ambiente pelo homem, sendo irrelevante, para a sua caracterização, as técnicas construtivas utilizadas ou materiais empregados. 2. Configura-se como obra de engenharia a construção de prédio com painéis metálicos pré-fabricados, modulares ou não, ou com qualquer outro material dito não convencional"* (Acórdão 2.470/2013, Plenário, Rel. Min Augusto Sherman Cavalcanti).

(...)

242. Por outro lado, Marçal Justen Filho bem aponta como norte interpretativo para distinguir "obra" e "serviço de engenharia" a verificação da dimensão e relevância da atuação realizada, bem como da aptidão da atividade executada em traduzir modificações autônomas, significativas e permanentes sobre o seu objeto:

*Há atividades em que será problemática a qualificação como obra ou como serviço. Como diferenciar hipóteses configuradas como serviço (tais como conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção) de outras qualificadas como obra (tais como fabricação, recuperação ou ampliação)? A resposta consiste na dimensão da atividade. Haverá serviço quando a atividade não se traduzir em modificações significativas, autônomas e permanentes. Se a modificação for significativa, autônoma e permanente, haverá obra.*

*O art. 6º, II, fornece uma solução explícita para uma questão duvidosa, qualificando expressamente a demolição como um serviço de engenharia. Essa solução legislativa até pode merecer algum tipo de crítica teórica, mas desempenha uma solução satisfatória em termos práticos. Rigorosamente, a demolição envolve uma alteração autônoma e permanente no ambiente físico, e pode produzir dificuldades equivalentes a uma construção. No entanto, a opção legislativa elimina eventuais dúvidas.*

*De todo o modo, a qualificação da situação concreta deverá tomar em vista a dimensão e a relevância da atuação. Assim, suponha-se que a manutenção de um edifício envolva a necessidade de desfazimento de uma parede e sua substituição por outra. É evidente que existirá um serviço e não uma obra.*

243. Dessa maneira, para que haja a aplicação do presente parecer referencial, deverá haver a certificação por parte da área técnica de que o objeto a ser contratado se enquadra como "serviço de engenharia", devendo-se lembrar que, de acordo com o PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU a contratação direta, por dispensa de licitação, prevista no art. 4º da Lei nº 13.979/20 não se aplica às contratações de "obras" de engenharia:

(...)

**22. A norma não abarcou expressamente a possibilidade de utilização da nova hipótese de dispensa no caso de necessidade 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.**

(...)

244. Evidentemente que o correto enquadramento do objeto da licitação como obra ou serviço de engenharia é de responsabilidade do profissional devidamente habilitado, de acordo com a Lei nº 5.194, de 1966 e com as respectivas resoluções do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia-CONFEA.

245. No ponto, cite-se a Orientação Normativa nº 54, de 25 de abril de 2014 da AGU:

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

246. Desse modo, cabe ao setor técnico de engenharia definir, segundo a sua expertise, se o objeto no respectivo caso concreto se trata de "obra de engenharia" ou "serviço de engenharia", conforme o teor da Orientação Normativa n. 54/2014 da Advocacia Geral da União.<sup>28</sup>

247. Na hipótese de restar configurado que se trata o presente objeto de "obra de engenharia", caberá o manejo das modalidades tradicionais dispostas na legislação de regência.

248. Contudo, deve ser pontuado que, **por se tratar de questão eminentemente técnica, de integral responsabilidade do Órgão Assessorado, não há como esse Órgão de Consultoria Jurídica adentrar no mérito das justificativas que serão apresentadas no âmbitos das contratações a serem realizadas com base na presente manifestação jurídica referencial, cabendo à autoridade competente certificar-se da adequação do documento em referência aos parâmetros ora apresentados.**

249. De qualquer sorte, **considerando que a lei vem a trazer um tratamento excepcional, entende-se indevida a interpretação extensiva para inclusão de obras nesse regime jurídico, em especial porque a contratação de obras não é questão trivial e a possibilidade de sua dispensa (o que, nos termos do art. 37, XXI da Constituição Federal, depende de lei) não deve ocorrer sem as devidas cautelas.**

250. Por fim, **deve-se registrar a necessidade que a justificativa elaborada pela área competente classifique o regime de execução do serviço de engenharia contratado - se empreitada por preço global, integral por preço unitário, bem como justifique a vantajosidade da adoção do regime escolhido.**

251. Os regimes de execução mais comuns (*empreitada por preço global* ou *empreitada por preço unitário*) referem-se à forma de apuração do preço final da obra ou serviço, os quais são conceituados pelo Art.6º, inciso VIII, alíneas "a" e "b":

*Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:*

- a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;*
- b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;*

252. A empreitada por preço unitário é aquela em que o preço é fixado por unidade determinada. Os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhece de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou do serviço: a execução das "unidades" se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos.

253. Por outro lado, o regime de execução de empreitada por preço global é aquela em que se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total. Em tese, cada parte assume o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação.

254. Além dessas, deve-se destacar também a empreitada integral, prevista no art. 6º, inciso VIII, "e", da Lei nº 8.666/93, a qual ocorre *'quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada'.*

255. Julgados da Corte de Contas da União também delinearam as diferenças desses regimes, apontando as diretrizes a serem seguidas na sua definição:

"1. A empreitada por preço global deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem executados; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida para objetos que, por sua natureza, não permitam a precisa indicação dos quantitativos orçamentários. Levantamento de Auditoria realizado nas obras de adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto do Galeão/RJ, executadas mediante empreitada por preço global, apontara, dentre outras impropriedades, a adoção de critério de medição incompatível com o objeto real pretendido (serviço a serviço, como se a preço unitário

fosse). Instada a justificar o achado, a Infraero argumentara que “a escolha do regime decorreu do disposto no art. 8º, § 1º, da Lei 12.462/2011, que estabelece a empreitada global como preferencial”. Analisando o mérito, o relator destacou a existência “de certos tipos de obras e sistemas construtivos que, por suas características, não possibilitam uma quantificação absolutamente acurada dos exatos volumes a executar”. Exemplificou com os serviços de terraplenagem e reforma de edificação, para os quais, não obstante os cuidados no projeto básico para quantificar adequadamente os itens de serviço, “sempre haverá uma boa margem de indeterminação”. Consignou que “caso utilizada uma empreitada por preço global nesses tipos de objetos, as medições serão realizadas por etapas; não por quantitativos medidos”. Nesse sentido, considerando a forte indeterminação nas mensurações, “os construtores irão alocar uma parcela muito alta de risco para adimplir, com segurança, o objeto licitado”. Por essa razão, concluiu o relator, que “nesses empreendimentos eivados de imprecisão congênita, é preferível a utilização de empreitadas por preço unitário, pelas características próprias do sistema de medição”. E acrescentou que outra não pode ser a inteligência a ser extraída do art. 47 da Lei 8.666/93, ao correlacionar a adoção da modalidade de execução de empreitada por preço global ao “completo conhecimento do objeto da licitação”. Nesses termos, propôs a fixação de prazo para que a Infraero adotasse as providências a seu cargo para promover, junto à contratada, a alteração do regime de execução do empreendimento, notificando-a de que “a empreitada por preço global (...) deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras”. O Plenário do TCU, ao acolher a proposta do relator, estabeleceu, dentre outras medidas pontuais, prazo para que a estatal alterasse o regime de execução do empreendimento. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013.”

“2. Nas empreitadas por preço global, os editais devem especificar, de forma objetiva, as regras para as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa conclusa do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/93. Ainda no Levantamento de Auditoria realizado nas obras de adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto do Galeão/RJ, em vista da adoção de regime inadequado de execução do empreendimento, o relator consignou que “o instrumento convocatório não objetivou a forma de como seriam medidas as etapas do empreendimento”, o que levou a dificuldades significativas na execução contratual. Destacou que “em face do vácuo contratual, as medições começaram a ser realizadas serviço a serviço; quantidade a quantidade; como se preço unitário fosse. Na prática, a obra está sendo executada por regime por empreitada por preço unitário”. Nesse passo, propôs o relator, além da fixação de prazo para que a Infraero adotasse providências para promover a modificação formal do regime de execução do empreendimento, a expedição de notificação à estatal de que, nas empreitadas por preço global, “os instrumentos convocatórios devem especificar, de forma objetiva, as regras sobre como serão realizadas as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa conclusa do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/93”. O Plenário do TCU, ao acolher a proposta do relator, expediu, dentre outras medidas, a notificação sugerida. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013.”

“3. A utilização da empreitada por preço global para objetos com imprecisão intrínseca de quantitativos deve ser justificada no processo, em termos técnicos, econômicos ou outros devidamente motivados. Ao apreciar estudo sobre o regime de empreitada por preço global, desenvolvido por unidade técnica especializada do TCU com vistas a uniformizar procedimentos de fiscalização e apresentar diretrizes sobre o tema, o relator da matéria enfrentou várias questões pertinentes e essenciais à aplicação do instituto, assim como à fiscalização exercida pelo Tribunal. Dentre elas, destaca-se, em primeiro lugar, a necessária motivação para a escolha do regime de execução indireta do objeto. Para o relator, uma vez assentado na legislação, na doutrina e na jurisprudência que “em empreendimentos carregados de incertezas, as empreitadas globais, em regra, não se fazem vantajosas” situações em que “é preferível a utilização de empreitadas por preço unitário, pelas características próprias do sistema de medição”, faz-se importante que as fiscalizações do TCU atentem para a devida motivação da escolha do regime de execução contratual pelo gestor. Nesse sentido, o Tribunal expediu orientação às suas unidades técnicas para, em fiscalizações de obras e serviços de engenharia executados sob o regime de empreitada por preço global, observarem que “nas situações em que, mesmo diante de objeto com imprecisão intrínseca de quantitativos, ... , se preferir a utilização da empreitada por preço global, deve ser justificada, no bojo do processo licitatório, a vantagem dessa transferência maior de riscos para o particular - e, consequentemente, maiores preços ofertados - em termos técnicos, econômicos ou outro objetivamente motivado, bem assim como os impactos decorrentes desses riscos na composição do orçamento da obra, em especial a taxa de BDI - Bonificação e Despesas Indiretas”. Acórdão 1977/2013-Plenário, TC 044.312/2012-1, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013.”

“Nota explicativa: Os artigos. 40 e 55, II, da Lei nº 8.666, de 1993, exigem a indicação do regime de execução como cláusulas obrigatórias no edital e no contrato. No caso do serviço de engenharia, a definição do regime de execução será determinante para (i) a aceitação da proposta (ii) a realização da medição dos serviços e consequente definição da forma de remuneração; (iii) as alterações de valor decorrentes de modificações quantitativas e qualitativas no objeto e, por fim, (iv) a definição das medidas a serem adotadas em caso de inadimplemento.

Sobre a diferenciação entre os diferentes regimes de execução, cabe citar o Manual de Obras e Serviços de Engenharia da Consultoria-Geral da União que esclarece que:

#### “1.3. Empreitada

É a denominação utilizada para a execução de contrato de obra ou de serviço de engenharia. E pode ser dividido em Empreitada por Preço Global, Empreitada Integral e Empreitada por Preço Unitário. Distingue-se do regime de tarefa porque não há uma preponderância da utilização de mão de obra, mas a conjugação de bens e atividades que se destinam a obtenção de uma utilidade.

##### 1.3.1. Empreitada por Preço Global.

É o modo de contratação do serviço ou obra de engenharia no qual a execução do contrato, ainda que dividido em etapas, se dá com a entrega de todos os itens e características que compõem o seu objeto, que estão incluídos detalhadamente no preço total da avença, cujo principal efeito é a transferência dos riscos do valor total do empreendimento à empresa contratada, que é obrigada a incluir em sua proposta todos os valores e itens necessários à execução global do ajuste. A empreitada por preço global deve ser escolhida nas situações em que seja plenamente possível a definição precisa de todos os componentes da obra/serviço, cuja margem de incerteza seja mínima. Caso exista falha significativa do termo de referência, a empresa licitante deverá obrigatoriamente provocar a comissão licitatória ou o pregoeiro para que justifique, esclareça ou corrija a falha alegada, vez que a participação na licitação pressupõe a concordância com todos os termos ali fixados, e que o termo de referência não pode permitir grande margem de subjetividade entre os licitantes, sob pena de violação ao princípio da isonomia. Demais disso, são passíveis de nulidade as licitações e os contratos decorrentes de projetos com imperfeições que impeçam a perfeita caracterização da obra/serviço, nos termos do art. 7º, §6º da Lei n. 8.666/93. Admite-se, porém, certa liberdade de apreciação para os licitantes, quanto aos modos e técnicas que serão utilizados na execução do contrato, quando o ordenamento jurídico permite que seus custos unitários sejam diferentes daqueles projetados pela Administração.

##### 1.3.2. Empreitada Integral

A Empreitada Integral é uma forma ampliada da Empreitada por Preço Global. Nela, a Administração pretende não apenas a entrega de um bem ou a mera execução de um serviço. Objetiva-se o recebimento de um empreendimento funcional, ou seja, contrata-se a entrega de um bem com o valor agregado proveniente de toda a estrutura logística/material necessária ao seu funcionamento, ainda que a execução exija a subcontratação de empresas com diferentes especialidades. Exemplo: a entrega de um prédio hospitalar pode ser realizada por preço global; porém, a entrega de um hospital funcional se contrata por meio da empreitada integral.

##### 1.3.3. Empreitada por preço unitário

Destina-se aos empreendimentos que devam ser realizados em quantidade e podem ser mensurados por unidades de medida, cujo valor total do contrato é o resultante da multiplicação do preço unitário pela quantidade e tipos de unidades contratadas. Portanto, é especialmente aplicável aos contratos que podem ser divididos em unidades autônomas independentes que compõem o objeto integral pretendido pela Administração. São exemplos: execução de fundações; serviços de terraplanagem; desmontes de rochas; implantação, pavimentação ou restauração de rodovias; construção de canais, barragens, adutoras, perímetros de irrigação, obras de saneamento, infraestrutura urbana; obras portuárias, dragagem e derrocamento; reforma de edificações; e construção de poço artesiano. Não se exige o mesmo nível de precisão da empreitada por preço global/integral, em razão da imprecisão inerente à própria natureza do objeto contratado que está sujeito a variações, especialmente nos quantitativos, em razão de fatores supervenientes ou inicialmente não totalmente conhecidos. Assim, pode-se afirmar que a conveniência de se adotar o regime de empreitada por preço global diminui à medida que se eleva o nível de incerteza sobre o objeto a ser contratado (TCU, Ac n. 1.977/2013-Plenário, Item 29).

##### 1.3.4. Escolha do regime aplicável

Considerando que a escolha entre os regimes de empreitada terá impacto significativo no curso do contrato, no que diz respeito aos critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global, às medições e ao regime de pagamento, às modificações contratuais

qualitativas/quantitativas, incluindo a margem de tolerância para as alegadas falhas estruturais e de dimensionamento do termo de referência, dentre outros aspectos, é dever do gestor escolher o regime que melhor atende ao interesse público diante das possíveis eventualidades que venham a incidir no contrato, de modo que se pode afirmar que a discricionariedade na adoção de um ou outro regime é consideravelmente mitigada, porquanto a autoridade estará vinculada às opções decorrentes dos estudos e levantamentos preliminares que definirão os modos possíveis de contratação do empreendimento, tendo em vista, principalmente, os parâmetros da eficiência e economicidade.”

257. O Roteiro de Auditoria de Obras Públicas, cuja segunda revisão foi aprovada pela Portaria-SEGECEX nº 33, de 07 de dezembro de 2012, publicada no Boletim do Tribunal de Contas de União de 11 de dezembro de 2013, traz um interessante diagnóstico sobre o tema também aplicável às contratações de serviços de engenharia:

321. As maiores controvérsias quanto à escolha e à operacionalização de determinado regime de execução referem-se às empreitadas. Pela letra da lei, não fica claro como e quando utilizar cada um dos regimes de execução por empreitada definidos pelo legislador.  
322. A escolha do regime de execução da obra não é decisão de livre arbítrio do gestor, visto que deve ser pautada pelo interesse público e estar sempre motivada, pois impactará as relações entre contratado e contratante, as medições do contrato firmado, seus aditivos, entre outros fatores relacionados à gestão do empreendimento contratado. Decorre desse entendimento a constatação de que não existe, em tese, um regime de execução melhor que outro, e sim um regime que, no caso concreto, melhor atende ao interesse público.

258. **Ressalte-se, por oportuno, que a adoção do regime de execução mais vantajoso é decisão de índole técnica, de integral responsabilidade da autoridade competente, a qual deve ser por ela bem justificada e sobre a qual não cabe incursão do órgão de Consultoria Jurídica responsável pela emissão do parecer jurídico da contratação.**

259. Nesse contexto, cabe reiterar que a Resolução nº 3 do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid -19, em seu art. 2º, estabeleceu ser tal competência do Grupo de Trabalho para a Coordenação de Ações Estratégicas para Construção de Hospitais de Campanha Federais e Logística Internacional de Equipamentos Médicos e Insumos de Saúde a elaboração de justificativas em processos de contratações relacionados à construção de hospitais de campanha federais, realizadas com fundamento na Lei nº 13.979/20:

*Art. 2º Ao Grupo de Trabalho compete:*

*I - coordenar, receber pedidos e estabelecer critérios para atendimento à necessidade de construção de hospitais de campanha federais e de logística internacional de equipamentos médicos e insumos de saúde para enfrentamento à covid-19;*

*II - elaborar termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado de que trata o art. 4º-E da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, referente à contratação dos hospitais de campanha federais e da logística internacional de equipamentos médicos e insumos de saúde, acompanhado de justificativas e documentos que dão suporte a sua elaboração, tais como:*

*a) estimativa de preços ou a justificativa para sua dispensa; e*

*b) razões de escolha do fornecedor.*

## **B) DAS REGRAS DE GOVERNANÇA A SEREM OBSERVADAS**

260. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193/2019, estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens, aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes do Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, destacando-se a previsão contida em seu artigo 3º:

*Atividades de custeio*

*Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.*

*§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o caput poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:*

*I - titulares de cargos de natureza especial;*

*II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e*

*III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.*

*§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.*

*§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.*

261. A autoridade assistida deve certificar-se sobre a natureza da atividade a ser contratada - se constitui ou não atividade de custeio -, adotando as providências necessárias, se for o caso, o que poderá ser feito em qualquer fase do processo de contratação até antes da assinatura do contrato ou do termo aditivo de prorrogação, podendo ser concedida por despacho no próprio processo, por memorando ou ofício, por meio eletrônico com assinatura digital ou outro meio idôneo que registre a autorização expressa da autoridade competente, consoante § 1º do artigo 4º da Portaria 249, de 2012.

262. Por outro lado, sabe-se que a Lei Complementar nº 101/2000, estabeleceu, como regra geral, a necessidade de observância pelo gestor público das limitações de empenho fixadas para o escopo do alcance dos resultados fiscais estabelecidos pela legislação orçamentária:

*Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.*

*§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da segurança social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*

*§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.*

*§ 3º Nas referências:*

*I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:*

*a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;*

*b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;*

*II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;*

*III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.*

*(...)*

*Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

*§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.*

*§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.*

*§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5)*

*§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadriestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.*

*§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.*

(...)

263. Entretanto, a mesma Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 65, dispensou o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho previstas no seu art. 9º no caso de ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional: "(...) Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: (...) II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º (...)".

264. No caso em comento, em que está sob a análise as contratações de aquisição de bens e insumos de saúde para a finalidade de combate à emergência decorrente da chegada ao Brasil da pandemia do coronavírus - covid 19, deve ser registrado que o Congresso Nacional editou o Decreto Legislativo nº 6 de 2020, o qual dispôs em seu art. 1º:

*Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.*

265. Dessa maneira, cumpre alertar ao gestor público que, diante do reconhecimento do estado de calamidade pública procedido pelo Congresso Nacional, está dispensada a necessidade de atingimento das metas de resultados fiscais, bem como limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

266. Além disso, cumpre informar que nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357, com trâmite perante o Supremo Tribunal Federal o Ministro Alexandre de Moraes concedeu medida cautelar, *ad referendum* pelo Plenário daquela Corte "(...) para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19 (...)".

267. Dessa maneira, deve-se lembrar à autoridade assessorada que, nas contratações relacionadas à criação ou expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade decorrente da pandemia do coronavírus - covid 19, não são exigidas a demonstração de adequação e compensação orçamentária da medida implementada.

268. Por outro lado, a Câmara de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, no seio d o **PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU**, parece ter entendido pela indispensabilidade da demonstração da adequação orçamentária da contratação, conforme exigido pelo inciso VII, do § 1º, do art. 4º-E da Lei nº 13.979/2020:

(...)

*Inicialmente, no que tange à questão orçamentária, a ausência de estimativa de preços não exime a Administração da obrigação de proceder à devida declaração de disponibilidade de recursos orçamentários suficientes para atender à despesa em questão, já que o elemento da "adequação orçamentária" consta expressamente do art. 4º-E, §1º, VII e não foi excepcionado pelo §2º.*

(...)

*Já no caso de contratação direta, não há grandes problemas, uma vez que, no caso, o valor a ser utilizado para fins de adequação orçamentária seria aquele proposto pela empresa e*

aceito pela Administração, o qual deve ser compatível com a disponibilidade orçamentária do órgão ou da entidade.

(...)

269. Dessa maneira, por cautela, recomenda-se ao assessorado que, na realização das contratações de que trata o presente parecer, proceda à devida demonstração da adequação orçamentária, nos termos do que prescreve o VII, do § 1º, do art. 4º-E da Lei nº 13.979/2020 e do que recomenda a a Câmara de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União.

270. Portanto, recomenda-se que a área técnica competente observe os preceitos normativos indicados no presente tópico no momento da contratação ora praticada.

### **C) DESIGNAÇÃO DOS AGENTES COMPETENTES PARA A ATUAÇÃO NOS FEITOS REFERENTES ÀS CONTRATAÇÕES DE QUE TRATA O PRESENTE PARECER**

271. É recomendável que a área competente faça constar, na instrução dos processos das contratações a serem realizadas com a aplicação do presente parecer, as publicações dos atos de nomeação/designação da autoridade assessorada e demais agentes administrativos que neles tiverem atuação, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências para atuarem no feito, a fim de que, em caso de futura auditoria, reste comprovado nos autos que os atos processuais foram praticados por aqueles que efetivamente detinham as atribuições correspondentes.

### **D) NECESSIDADE DE DESIGNAÇÃO DE FISCAIS/GESTORES PARA ATUAREM NA CONDIÇÃO DE FISCAIS/GESTORES NOS CONTRATOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE HOSPITAIS DE CAMPANHA QUE CONSTITUEM O OBJETO DE ANÁLISE DO PRESENTE PARECER**

273. Determina o artigo 67, *caput*, da Lei 8.666/1993 que a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

274. Conforme já mencionado anteriormente, é recomendável, com base na aplicação conjugada dos arts. 67, *caput*, e 116, *caput*, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos a exigência da designação de agente para acompanhar e fiscalizar a execução das contratações relativas à implementação dos hospitais de campanha, o que será fundamental para a correção ou mesmo o aperfeiçoamento das atividades de atividades realizadas que possam comprometer o cumprimento do objeto das avenças tratadas no presente parecer.

### **3.6 MINUTAS (CONTRATO E PROJETO BÁSICO)**

275. A Advocacia-Geral da União, na página: [http://agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/908837](http://agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/908837), disponibilizou modelos de projeto básico e minuta de contrato especificamente projetadas para as diversas contratações realizadas com fundamento na Lei nº 13.979/20 com a finalidade de combate à situação emergencial decorrente do coronavírus - covid 19.

276. A Resolução nº 3 do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid - 19, em seu art. 2º, § 2º, estabeleceu que: "(...) O Grupo de Trabalho utilizará as minutas padrão disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União, adequando-as conforme as especificidades de cada contratação (...)".

277. Dessa maneira, a presente manifestação contém cópias dos modelos padronizados pela Advocacia-Geral da União para as contratações diretas, por dispensa de licitação, de serviços de engenharia referentes à implementação dos hospitais de campanha, com fundamento na Lei nº 13.979/2020, para o enfrentamento da pandemia do coronavírus - covid 19, cuja utilização se recomenda quando da realização das contratações objeto da presente manifestação jurídica referencial.

### **CONCLUSÃO**

278. Ante o exposto, **uma vez atendidas as recomendações apontadas neste Parecer Referencial e resguardados o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador**, nos limites da lei, as valorizações de cunho econômico-financeiro, bem como as questões de ordem fática e técnica, ínsitas à esfera administrativa, essenciais até mesmo para a devida atuação dos órgãos de controle, **os futuros procedimentos de contratação direta, por dispensa de licitação, de serviços de engenharia referentes à elaboração de projetos, implantação e manutenção de Estruturas Hospitalares Temporárias para oferecer atendimento temporário com internação em leitos clínicos a pacientes infectados pelo novo coronavírus (COVID-19), estarão aptos**

**para a produção de seus regulares efeitos.**

279. É necessário que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação, consoante exigência contida no item I da ON. AGU n. 55, de 23 de maio de 2014.

280. Deve, ainda, o Administrador inserir cópia da presente manifestação referencial no SEI-MS, e acostar em cada um dos autos em que se pretender a realização de serviços de engenharia referentes à elaboração de projetos, implantação e manutenção de Estruturas Hospitalares Temporárias (Hospitais de Campanha) para oferecer atendimento temporário com internação em leitos clínicos a pacientes infectados pelo novo coronavírus (COVID-19), **fundamentada na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.**

281. Recomenda-se que os autos relativos às futuras contratações abrangidas por esse Parecer, **sejam instruídos com as minutas de Projeto Básico e Contrato produzidas a partir dos modelos padronizados juntados em anexo ao presente parecer**, os quais foram devidamente adaptados por esta Consultoria Jurídica a partir dos modelos padronizados pela Advocacia-Geral da União no sítio eletrônico [http://agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/908837](http://agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/908837) .

282. Alerta-se ainda, por oportuno, para a necessidade da apresentação de justificativa sempre que for feita a opção de não adotar, parcial ou totalmente, utilização dos modelos referidos no item anterior quando da realização das futuras contratações de que trata o presente parecer.

283. **Sugere-se ainda à área técnica assessorada que, na ocasião das contratações de que tratam os presentes autos, faça a devida verificação formal do ato praticado, de acordo com a Lista de Verificação para Regularidade Contratual (checklist)** constante no endereço eletrônico [http://agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/908837](http://agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/908837) (anexa ao presente parecer).

284. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a esta CGLICI/CONJUR/MS para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos.

285. Diante do teor do Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU, recomenda-se o encaminhamento da presente manifestação jurídica referencial para ciência da Consultoria Geral da União, solicitando a abertura de tarefa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF/CGU/AGU), para ciência.

286. Além disso, recomenda-se o envio dos autos à Chefe do Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos, para alimentação da página da Consultoria Jurídica e também à Chefe de Gabinete da Consultoria Jurídica, para inserção na página do Ministério da Saúde.

287. Sugere-se o envio dos autos ao Departamento de Logística em Saúde, para ciência e providências.

É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 28 de abril de 2020.

ANTÔNIO MARINHO DA ROCHA NETO  
Advogado 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) 00737005005202076 e da chave de acesso af976676

---

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO MARINHO DA ROCHA NETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 407987668 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO MARINHO DA ROCHA NETO. Data e Hora: 29-04-2020 19:03. Número de Série: 40615965114608484214046996584. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

## NOTA EXPLICATIVA

O presente modelo de Termo Contrato procura fornecer uma base formal para a definição de contratação relacionada ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, causador da COVID-19.

Os itens deste modelo de Termo de Contrato, destacados em vermelho itálico, devem ser preenchidos ou adotados pelo órgão ou entidade pública licitante, de acordo com as mesmas definições adotadas no Termo de Referência ou no Projeto Básico e no Edital, se existente.

Alguns itens receberão notas explicativas destacadas para compreensão do agente ou setor responsável pela elaboração das minutas referentes à licitação, que deverão ser devidamente suprimidas quando da finalização do documento.

Trata-se de modelo de contrato e nos termos do art. 35 da Instrução Normativa SEGES/MP n. 5/2017 o referido modelo deverá ser utilizado no que couber. Para as alterações, deve ser apresentada justificativa, nos termos do art. 35, §1º da referida IN. Eventuais sugestões de alteração de texto do referido modelo poderão ser encaminhadas ao e-mail: [cgu.modeloscovid19@agu.gov.br](mailto:cgu.modeloscovid19@agu.gov.br). O registro das atualizações feitas ("Nota de Atualização") em cada versão pode ser obtido na página principal dos modelos de licitações e contratos no sítio eletrônico da AGU.

Os Órgãos Assessorados deverão manter as notas de rodapé dos modelos utilizados para a elaboração das minutas e demais anexos, a fim de que os Órgãos Consultivos, ao examinarem os documentos, estejam certos de que dos modelos são os corretos. A versão final do texto, após aprovada pelo órgão consultivo, deverá excluir a referida nota.

## MODELO<sup>1</sup>

### TERMO DE CONTRATO – COVID-19 (LEI 13.979/20)

### PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA

### TERMO DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS Nº ...../..., QUE FAZEM ENTRE SI A UNIÃO E A EMPRESA

A União/Autarquia xxx/Fundação xxxx, por intermédio do..... (órgão ou entidade pública contratante), com sede no(a) ....., na cidade de ....., inscrito(a) no CNPJ sob o nº ....., neste ato representado(a) pelo(a) ..... (cargo e nome), nomeado(a) pela Portaria nº ....., de .... de ..... de 20.., publicada no DOU de .... de ..... de ....., portador da matrícula funcional nº ....., doravante denominada CONTRATANTE, e o(a) ..... inscrito(a) no CNPJ/MF sob o nº ....., sediado(a) na ....., em ..... doravante designada CONTRATADA, neste ato representada pelo(a) Sr.(a) ....., portador(a) da Carteira de Identidade nº ....., expedida pela (o) ....., e CPF nº ....., tendo em vista o que consta no Processo nº ..... e em observância às disposições da Lei nº 13.979, de 6 de .....

<sup>1</sup> Modelo elaborado a partir do modelo de contrato feito pela Consultoria-Jurídica da União no Rio Grande do Sul – CJU-RS

fevereiro de 2020, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, e da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 26 de maio de 2017 e demais legislação aplicável, resolvem celebrar o presente Termo de Contrato, decorrente da Dispensa de Licitação/do Pregão Eletrônico nº ...../20...., mediante as cláusulas e condições a seguir enunciadas.

**Nota Explicativa:** Ajustar o trecho final em vermelho caso se trate de contratação precedida de licitação ou de dispensa.

## 1. CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO

1.1. O objeto do presente Termo de Contrato é a prestação de serviços de engenharia....., que serão prestados nas condições estabelecidas no **Projeto Básico/Termo Referência**.

**Nota explicativa:** O regime de execução será aquele indicado no Projeto Básico. Antes da assinatura do contrato, o órgão deve verificar a adequação das planilhas apresentadas pela empresa a ser contratada àquelas utilizadas como parâmetro no Projeto Básico. As planilhas eventualmente utilizadas deverão conter a descrição completa de cada um dos insumos utilizados, a indicação do código Sinapi (ressalvados apenas aqueles não contemplados no sistema), as respectivas unidades de medida, em compatibilidade com as especificações estabelecidas no Projeto Básico e demais projetos e especificações, de modo a reproduzir os preços unitários e global, assim como as demais condições ofertadas na proposta. Também deverá constar a composição detalhada do BDI. O órgão deverá atentar que a proposta deverá conter a composição dos custos unitários dos serviços e demais insumos necessários ao perfeito dimensionamento do valor do objeto contratado.

1.2. *Este Termo de Contrato vincula-se ao Edital do Pregão e seus anexos, identificado no preâmbulo acima, e à proposta vencedora, independentemente de transcrição.*

**Nota explicativa:** Remover esse subitem caso se trate de contratação direta.

## 2. CLÁUSULA SEGUNDA – VIGÊNCIA

2.1. O prazo de vigência deste Termo de Contrato é de ... dias [máximo de 6 meses], com início na data de \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_ e encerramento em \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_ , prorrogável por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública de importância internacional, declarada por meio da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Sr. Ministro de Estado da Saúde.

**Nota Explicativa 1:** Uma vez cessada a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública, o contrato não poderá mais ser prorrogado, mantendo os seus efeitos até o fim do seu prazo de vigência, conforme art. 8º da Lei nº 13.979/20.

**Nota Explicativa 2:** Deve-se observar que a vigência do contrato poderá ultrapassar o exercício financeiro, desde que as despesas referentes à contratação sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, para fins de inscrição em restos a pagar, conforme Orientação Normativa AGU nº 39, de 13/12/2011.

## 3. CLÁUSULA TERCEIRA – PREÇO

3.1. O valor mensal da contratação é de R\$ ..... (....), perfazendo o valor total de R\$ ..... (....).

Ou

3.1 O valor total da contratação é de R\$..... (....)

**Nota Explicativa.** O cômputo do valor total do Termo de Contrato levará em conta o período inicial de vigência estabelecido.

3.2. No valor acima estão incluídas todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação.

3.3. O valor acima é meramente estimativo, de forma que os pagamentos devidos à CONTRATADA dependerão dos quantitativos de serviços efetivamente prestados.

**Nota explicativa:** Caso se trate de contrato de valor estimativo, em que a própria demanda pelos serviços é variável, cabe inserir o subitem 3.3 acima.

#### 4. CLÁUSULA QUARTA – DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1. As despesas decorrentes desta contratação estão programadas em dotação orçamentária própria, prevista no orçamento da União, para o exercício de 2020, na classificação abaixo:

Gestão/Unidade:

Fonte:

Programa de Trabalho:

Elemento de Despesa:

PI:

#### 5. CLÁUSULA QUINTA – PAGAMENTO

5.1. O prazo para pagamento à CONTRATADA e demais condições a ele referentes encontram-se definidos no **Projeto Básico/Termo de Referência** e no Anexo XI da IN SEGES/MP n. 5/2017.

**Nota Explicativa:** Utilize Termo de Referência quando se tratar de contratação decorrente de pregão e Projeto Básico quando se tratar de Contratação Direta, sem licitação.

#### 6. CLÁUSULA SEXTA – REAJUSTAMENTO DE PREÇOS EM SENTIDO AMPLO

6.1. As regras acerca do reajustamento de preços em sentido amplo são as estabelecidas no **Projeto Básico/Termo de Referência**.

**Nota Explicativa:** Utilize Termo de Referência quando se tratar de contratação decorrente de pregão e Projeto Básico quando se tratar de Contratação Direta, sem licitação.

#### 7. CLÁUSULA SÉTIMA – GARANTIA DE EXECUÇÃO

7.1. *Não haverá exigência de garantia de execução para a presente contratação.*

OU

**Nota explicativa:** Utilizar o subitem acima se não houver previsão de prestação de garantia no Projeto Básico ou Termo de Referência. Se houver previsão de garantia, utilizar o subitem abaixo.

7.1. Será exigida a prestação de garantia na presente contratação, conforme regras constantes do Projeto Básico ou Termo de Referência.

**Nota explicativa:** Em regra, a comprovação da prestação da garantia tem sido exigida após a assinatura do Termo de Contrato ou como condição para sua assinatura.

## 8. CLÁUSULA OITAVA – REGIME DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS E FISCALIZAÇÃO

8.1. O regime de execução dos serviços a serem executados pela CONTRATADA, os materiais que serão empregados e a fiscalização pela CONTRATANTE são aqueles previstos no Termo de Referência/Projeto Básico.

**Nota Explicativa:** Utilize Termo de Referência quando se tratar de contratação decorrente de pregão e Projeto Básico quando se tratar de Contratação Direta, sem licitação.

8.1.1. O prazo de execução dos serviços seguirá o disposto no cronograma físico-financeiro do serviço de engenharia.

**Nota Explicativa 1:** O prazo de execução não se confunde com o prazo de vigência do contrato. Esse corresponde ao prazo previsto para as partes cumprirem as prestações que lhes incumbem, enquanto aquele é o tempo determinado para que o contratado execute o seu objeto.

Deverá haver previsão contratual dos dois prazos: tanto o de vigência quanto o de execução, pois não se admite contrato com prazo indeterminado e o interesse público exige que haja previsão de fim tanto para a execução do objeto quanto para que a Administração cumpra a sua prestação na avença.

Sendo o prazo de execução o tempo que a contratada tem para executar o objeto, deve, necessariamente, estar abrangido no prazo de vigência. Assim, não poderá ser previsto para a execução termo inicial anterior ao termo de início da vigência contratual, nem tampouco prazo superior ao prazo de vigência estabelecido no contrato (registrando-se ser recomendável que o prazo de vigência englobe, além do prazo de execução, o tempo necessário para o cumprimento das demais obrigações contratuais, notadamente o recebimento do objeto e o pagamento pela Administração).

Diante da proximidade do termo final dos prazos de execução ou de vigência, caso a Administração pretenda estendê-los, é necessário formalizar a adequação desses prazos, que, se cabível, deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada, por meio de termo aditivo aprovado pela assessoria jurídica e pela autoridade competente para celebrar o contrato, sem prejuízo da aplicação das penalidades decorrentes de eventual atraso – Fundamento: Parecer n. 133/2011/DECOR/CGU/AGU.

## 9. CLÁUSULA NONA – OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE E DA CONTRATADA

9.1. As obrigações da CONTRATANTE e da CONTRATADA são aquelas previstas no Projeto Básico/Termo de Referência.

**Nota Explicativa:** Utilize Termo de Referência quando se tratar de contratação decorrente de pregão e Projeto Básico quando se tratar de Contratação Direta, sem licitação.

## 10. CLÁUSULA DÉCIMA – DA SUBCONTRATAÇÃO

**10.1. Não será admitida a subcontratação do objeto licitatório.**

*Ou*

**10.1 É permitida a subcontratação parcial do objeto, respeitadas as condições e obrigações estabelecidas no Projeto Básico ou Termo de Referência e na proposta da contratada.**

**Nota Explicativa:** Utilize Termo de Referência quando se tratar de contratação decorrente de pregão e Projeto Básico quando se tratar de Contratação Direta, sem licitação.

## 11. CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

**11.1. As sanções relacionadas à execução do contrato são aquelas previstas no Projeto Básico/Termo de Referência.**

**Nota Explicativa:** Utilize Termo de Referência quando se tratar de contratação decorrente de pregão e Projeto Básico quando se tratar de Contratação Direta, sem licitação.

## 12. CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – RESCISÃO

12.1. O presente Termo de Contrato poderá ser rescindido:

12.1.1. por ato unilateral e escrito da Administração, nas situações previstas nos incisos I a XII e XVII do art. 78 da Lei nº 8.666, de 1993, e com as consequências indicadas no art. 80 da mesma Lei, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas no Projeto Básico;

12.1.2. amigavelmente, nos termos do art. 79, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993.

12.2. Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados, assegurando-se à Contratada o direito à prévia e ampla defesa.

12.3. A Contratada reconhece os direitos da Contratante em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 da Lei nº 8.666, de 1993.

12.4. O termo de rescisão será precedido de relatório indicativo dos seguintes aspectos, conforme o caso:

12.4.1. Balanço dos eventos contratuais já cumpridos ou parcialmente cumpridos;

12.4.2. Relação dos pagamentos já efetuados e ainda devidos;

12.4.3. Indenizações e multas.

## 13. CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – VEDAÇÕES

13.1. É vedado à CONTRATADA:

13.1.1. caucionar ou utilizar este Termo de Contrato para qualquer operação financeira;

13.1.2. interromper a execução dos serviços sob alegação de inadimplemento por parte da CONTRATANTE, salvo nos casos previstos em lei.

## 14. CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – ALTERAÇÕES

14.1. Eventuais alterações contratuais reger-se-ão pela disciplina do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

14.2. A CONTRATADA é obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessários, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato, nos termos do artigo 4º, I, da Lei n. 13.979/2020.

**Nota explicativa:** O artigo 4º-I, da Lei n. 13.979/2020 fixou a possibilidade de a Administração Pública prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos e supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato. Referido dispositivo legal, excepcional e temporário, não previu nenhuma limitação ou distinção para os serviços de engenharia ou qualquer outro objeto, razão pela qual não foram reproduzidas neste tópico as limitações do Decreto 7.983/13 constantes dos modelos de engenharia em geral.

Nesse sentido, vale reproduzir trecho do PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU:

“É dizer, em se tratando de licitação ou contratação voltada ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, lastreada na Lei 13.979/2020, são suas previsões especiais que regularão a conduta do agente, e não as limitações regulamentares estabelecidas para as situações de normalidade.

(...)

Da mesma forma, as limitações regulamentares à aditivação contratual, cristalizadas após longo período de normalidade, não podem se pretender aplicáveis às contratações especiais e temporárias lastreadas na Lei 13.979/2020, que possui regramento próprio em sentido diametralmente oposto, ou seja, para possibilitar o aumento do limite de acréscimos e supressões unilaterais para o patamar de 50%, além de permitir aceitação de preços superiores aos estimados. De fato, seria um contrassenso a Lei nova, excepcional e temporária ampliar os limites da Administração, mas um Decreto anterior e voltado às situações de normalidade tolher seu alcance e sentido e, eventualmente, criar óbice ao atendimento de alguma necessidade para o enfrentamento da emergência de saúde pública que a Lei visava justamente afastar.

Por conta disso, os modelos de engenharia lastreados na Lei 13.979/2020 não reproduziram a previsão de limite de 10% para as alterações contratuais nos contratos cujo regime de execução seja o de empreitada global ou integrada, e tão pouco as limitações de aditivação gerais ou diferenciadas de acordo com cada regime, por se entender que esta regulação é aplicável nas contratações lastreadas na legislação promulgada para as situações de normalidade (Lei 8.666/93, Lei 10.520/02, Lei 12.462/12, entre outras), mas não para a Lei 13.979/2020, que excepcional e temporariamente dispõe em sentido distinto nesses temas

Somente será possível a realização de aditivo contratual, nos termos do art. 65, §1º da Lei n. 8.666/93, dentro do prazo de vigência do contrato.

## 15. CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DOS CASOS OMISSOS

15.1. Os casos omissos serão decididos pela CONTRATANTE, segundo as disposições contidas na Lei nº 13.979, de 2020, na Lei nº 8.666, de 1993 e demais normas federais de licitações e contratos administrativos e, subsidiariamente, segundo as disposições contidas na Lei nº 8.078, de 1990 – Código de Defesa do Consumidor – e normas e princípios gerais dos contratos.

**Nota Explicativa:** No Acórdão n.º 2569/2018 – Plenário, o TCU concluiu que “ A Administração Pública pode invocar a Lei 8.078/1990 (CDC), na condição de destinatária final de bens e serviços, quando suas prerrogativas estabelecidas na legislação de licitações e contratos forem insuficientes para garantir a proteção mínima dos interesses da sociedade [...]. (cf. Boletim de Jurisprudência n.º 244, sessões 6 e 7 de novembro de 2018). Consta do referido Acórdão, nesse sentido, que:

307. Como é exposto no exame técnico transscrito no relatório do TC-016.501/2003-0, acolhido integralmente pelo Relator do Acórdão 1.670/2003-Plenário, Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha, a Lei 8.078/1990 é aplicável à Administração Pública enquanto consumidora de bens e serviços. Isso porque ao definir, em seu art. 2º, "consumidor" como toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final, a Lei não fez nenhuma exceção, podendo, portanto, a Administração Pública se utilizar de todos os direitos ali estabelecidos na condição de consumidora. Ainda de acordo com o citado relatório, esse é o entendimento dos doutrinadores Leon Fredja, Celso Bastos e Toshio Mukai. Diversas outras deliberações do TCU também vão nesse sentido, como o Acórdão 1.729/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, o Acórdão 5.736/2011-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, e as Decisões 634/1996 e 1.045/2000, ambas do Plenário, de relatoria dos ministros Homero Santos e Adylson Motta, respectivamente.

## 16. CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

16.1. A lavratura do presente Termo de Contrato referente à Dispensa de Licitação nº. XX/2020, é feita com base no artigo 4º da Lei 13.979/2020, devendo o contratante disponibilizar em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), 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..

16.2. O presente Termo de Contrato se vincula ao Projeto Básico da Contratante e à proposta da Contratada.

**Nota Explicativa:** Utilize esta cláusula apenas no caso de se tratar de contratação direta, sem licitação.

OU

## 16. CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DA PUBLICAÇÃO

16.1. Incumbirá à CONTRATANTE providenciar a disponibilização desta contratação 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, nos termos do art. 4º, §2º da Lei nº 13.979/20.

**Nota Explicativa:** Utilize esta cláusula apenas no caso de se tratar de contratação precedida de licitação.

## 17. CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA – FORO

17.1. É eleito o Foro da Subseção Judiciária de ..... integrante da Seção Judiciária do ..... - Justiça Federal, para dirimir os litígios que decorrerem da execução deste Termo de Contrato que não possam ser compostos pela conciliação, conforme art. 55, §2º da Lei nº 8.666/93.

Para firmeza e validade do pactuado, o presente Termo de Contrato foi lavrado em duas (duas) vias de igual te

or, que, depois de lido e achado em ordem, vai assinado pelos contraentes.

....., ..... de ..... de 20.....

---

Representante legal da CONTRATANTE

---

Representante legal da CONTRATADA

TESTEMUNHAS:

1-  
2-

**Nota Explicativa:** Necessário que tenha a assinatura do responsável legal da CONTRATANTE e da CONTRATADA e de 2 testemunhas para atender o disposto no art. 784, III do CPC que considera título executivo extrajudicial o documento particular assinado por duas testemunhas.

## **LISTA DE VERIFICAÇÃO - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA<sup>1</sup> – DISPENSA OU PREGÃO ELETRÔNICO - COVID-19**

Obs.1: Na coluna “ESTADO” preencher apenas com as letras “S”, “N”, “N.A.”, sendo:

S – SIM

N – NÃO

N.A. – NÃO SE APLICA

Obs.2: Na utilização da presente lista deverão ser analisadas e verificadas as consequências para cada negativa, se pode ser suprida por justificativas ou enquadramentos específicos ou se deve haver complementação da instrução.

Obs. 3: O agente que vier a utilizar esta lista deverá remover as seções que não se aplicarem ao caso (p. ex. no caso de contratação por dispensa, apenas a verificação comum a todas as contratações e a seção de dispensa devem ser mantidas).

<b>VERIFICAÇÃO COMUM A TODAS AS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA</b>	ESTADO S/N/ N.A.
1. Consta o documento de formalização da demanda, elaborado pelo setor requisitante do serviço, nos termos do modelo do Anexo II, IN SEGES 05/2017?	
1.1. A contratação NÃO incide nas hipóteses vedadas pelo art. 9º da IN SEGES 05/2017?	
1.2. Da solicitação/requisição constam os itens do inciso I do art. 21 da IN/SEGES 5/2017?	
1.3. Houve a inclusão da contratação no Plano Anual de Contratações, de acordo com o art. 11, §2º da IN SEGES nº 1/2019?	
2. O Termo de Referência ou Projeto Básico elaborado pelo setor requisitante possui os requisitos previstos no art. 4º-E, §1º da Lei nº 13.979/20?	
2.1. Foram utilizados os modelos de minutas padronizadas de Termo de Referência ou Projeto Básico da Advocacia-Geral da União?	

<sup>1</sup> Definição de serviços ao inciso II do art. 6º da LGL.

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: (...)

**II - Serviço** - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Registre-se que não poderá haver a contratação de obras por este procedimento, entendendo-se obras, nos termos do art. 6º, I da Lei nº 8.666/93, como sendo “toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta”

Por fim, a Orientação Normativa nº 54, da Advocacia-Geral da União, estabelece o seguinte: COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL

Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União

Modelo de Lista de Verificação de Contratações de Serviços de Engenharia – COVID-19

Atualização: Abril/2020

2.1.1. Foram justificadas e destacadas visualmente, no processo, eventuais alterações ou não utilização do modelo de Termo de Referência ou Projeto Básico da AGU?	
3. Consta a aprovação do termo de referência ou do projeto básico pela autoridade competente? (art. 14, II, do Decreto 10.024/19; art. 7º, §2º, I da Lei 8.666/93)	
4. Constan estimativas dos preços, obtidas por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros (art. 4º-E da Lei 13.979/20): a) Portal de Compras do Governo Federal; b) pesquisa publicada em mídia especializada; c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, incluindo SINAPI/SICRO; d) contratações similares de outros entes públicos; ou e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.	
<b>OBS: De acordo com o Parecer nº 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU, a utilização do SINAPI/SICRO deve ser vista como uma faculdade, mais uma opção para o gestor, a luz do art. 4º-E, §1º, VI da Lei nº 13.979/20 e não uma obrigatoriedade.</b>	
4.1. No caso de inexistir estimativa de preços, foi apresentada justificativa pela autoridade competente para a celebração do contrato nos termos do art. 4º-E, §2º da Lei nº 13.979/29?	
4.2 Consta manifestação da área técnica com análise dos preços obtidos na pesquisa?	
4.3 No caso de <b>serviços de engenharia em que uma parte do objeto envolva a disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva</b> , consta planilha de formação de preços nos termos do subitem 2.9, "b" do Anexo V da IN SEGES/MP nº 5/2017?	
4.4. Decidindo-se pela contratação em preço superior ao valor obtido na pesquisa de preços, nos termos do art. 4º-E §3º da Lei 13.979/20, consta justificativa nos autos para tanto?	
4.5. Houve a especificação das composições dos custos unitários previstos no projeto básico ou termo de referência para obtenção do custo global de referência do serviço de engenharia?	
4.5.1. Caso o item acima seja respondido de forma negativa, consta dos autos motivação para sua dispensa?	
<b>OBS: De acordo com o Parecer nº 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU, é dispensável a decomposição do custo global em custos unitários, apesar de recomendável, quando essa medida se mostrar inviabilizadora do atendimento a situação emergencial de saúde pública.</b>	
4.6. Houve a especificação de rubrica "BDI"?	
<b>OBS: Recomenda-se a consulta ao Acórdão TCU nº 2.622/2013-Plenário para obtenção de percentuais de referência para o BDI.</b>	
4.6.1. Caso o item acima seja respondido de forma negativa, consta dos autos, alternativamente, ou justificativa de inviabilidade de uso do BDI, em razão da fonte de pesquisa utilizada, ou autorização fundamentada da autoridade competente, nos termos do art. 4-E, §2º para sua dispensa?	

<p><b>OBS: O PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU traz um alerta no sentido de que a utilização do BDI eventualmente pode não ter pertinência ao caso dos autos, dependendo da forma como foi feita a orçamentação do custo global, podendo inclusive representar sobrepreço. Da mesma forma, tal medida pode ser dispensada por aplicação do art. 4º-E, §2º da Lei nº 13.979/20, conforme o parecer supracitado.</b></p>	
<p>5. Tratando-se de atividade de custeio, foi observado o art. 3º do Decreto 10.193 c/c art. 3º da Portaria MP nº 249/2012?</p>	
<p>6. Consta indicação do recurso orçamentário próprio para a despesa e da respectiva rubrica, caso não seja SRP? (art. 8º, IV, do Decreto 10.024/19 e arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, caput, da Lei 8.666/93)</p> <p><b>OBS 1: a estimativa de impacto orçamentário-financeiro da despesa prevista no art. 16, inc. I da LC 101/2000 e a declaração prevista no art. 16, II do mesmo diploma encontram-se suspensas para "programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19", conforme decisão na MC na ADI 6.357/DF, relator Min. Alexandre de Moraes, prolatada em 29/03/2020.</b></p>	
<p>7. Foram obtidas as aprovações e os licenciamentos pertinentes junto às autoridades competentes</p> <p><b>Obs 1: Tratando-se de atividade prevista no Anexo I da Resolução CONAMA nº 237/1997, pode ser necessário o licenciamento prévio.</b></p> <p><b>Obs 2: Deve ser aprovado pela autoridade competente o projeto de extensão de rede, reforço ou modificação da rede existente, se for o caso. (Resolução Normativa ANEEL n. 414/2010, art. 414).</b></p> <p><b>Obs. 3. Não se pode perder de vista, por exemplo, que alguns serviços exigem apresentação de projeto e obtenção de alvará junto ao órgão municipal.</b></p> <p><b>Obs. 4. Conforme a natureza do serviço de engenharia podem ser exigidas aprovações do projeto junto ao Corpo de Bombeiros, IPHAN, concessionárias de água, entre outros, competindo ao órgão verificar quais seriam as autorizações pertinentes (Acórdão nº 312/2006 – 2ª Câmara e Acórdão nº 2.352/2006- Plenário)</b></p> <p><b>Obs 5. Mais que um procedimento burocrático, o contato com concessionárias de serviço público ou órgãos públicos, resolvendo eventuais pendências, pode evitar atrasos na execução do contrato, principalmente na sua etapa final.</b></p>	
<p>8. Trata-se de serviço cujo projeto foi padronizável nos termos do art. 11 da Lei 8.666/93?</p>	
<p>8.1. Caso positivo, os padrões foram estabelecidos pelos órgãos de Administração Superior?</p>	
<p>8.2. Caso positivo, os padrões foram observados no termo de referência ou projeto básico?</p>	
<p>9. Foi definido o regime de execução do objeto (empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, empreitada integral ou tarefa) conforme conceituação constante do art. 6º da Lei nº 8.666/1993?</p>	
<p>9.1. Consta motivação para definição do regime de execução?</p>	
<p>9.2. Tratando-se de objeto que comporta mais de um regime de execução, está claro no Termo de Referência/Projeto Básico quais partes do objeto estão sujeitas a cada regime? (por exemplo para os casos em que parte do objeto é medido e</p>	

pago sob demanda, sujeitando-se ao regime de execução de empreitada por preço unitário, e parte é sujeito ao regime de empreitada por preço global)	
10. Os documentos técnicos foram elaborados por profissional da área de engenharia ou arquitetura competente, devidamente identificado?	
11. Houve juntada de RRT ou da ART relativa aos elementos e/ou peças técnicas de arquitetura e/ou engenharia que instruem os autos (arts. 1º e 2º da Lei 6.496/1977 e Súmula/TCU nº 260)	
12. Foram utilizados os modelos padronizados de instrumentos contratuais da Advocacia-Geral União? (Art. 34 da IN SEGES/MP nº 5/2017).	
12.1. Eventuais alterações nos modelos ou sua não utilização foram devidamente justificadas no processo?	
13. Havendo dispensa de apresentação de documentação de regularidade fiscal e trabalhista, ou de outros requisitos de habilitação, nos termos do art. 4º-F da Lei nº 13.979/20, consta decisão justificada nesse sentido da autoridade competente para a celebração do contrato?  <b>OBS: Tal dispensa não inclui 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.</b>	

LISTA DE VERIFICAÇÃO ESPECÍFICA PARA CONTRATAÇÃO PRECEDIDA DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO	ESTADO S/N/N.A.
14. Houve justificativa do enquadramento ou não do objeto como sendo serviço comum? (ON AGU nº 54/2014)  <b>ON AGU nº 54/2014: Compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.</b>	
15. A autoridade competente designou o pregoeiro e a respectiva equipe de apoio? (art. 3º, IV, §§1º e 2º da Lei 10.520/02, art. 8º, VI do Decreto 10.024/19)	
16. Há autorização da autoridade competente permitindo o início do procedimento licitatório? (art. 38, caput, da Lei 8.666/93 e art. 8º, V do Decreto nº 10.024/19)	
17. Há minuta de edital? (art. 4º, III, da Lei 10.520/02, art. 8º, VII do Decreto nº 10.024/19 e art. 40 da Lei 8.666/93)	
17.1. Foram utilizados os modelos padronizados de instrumentos convocatórios da Advocacia-Geral União? (Art. 34 da IN SEGES/MP nº 5/2017).	
17.1.1. Eventuais alterações nos modelos ou a não utilização, foram devidamente justificadas no processo?	
17.2. A minuta de contrato ou de instrumento assemelhado constitui anexo à minuta do edital? (art. 40, §2º, III, da Lei 8.666/93)  <b>Obs. 1: se a Administração Pública desejar substituir o contrato por outros instrumentos hábeis na forma do art. 62 da Lei 8.666/93, deverá justificar a decisão.</b>	
18. Há justificativa para a aceitação ou a vedação de participação de consórcios?	
19. Caso permitida a subcontratação parcial, nos termos do art. 72 da Lei nº 8.666/93, há justificativa para tanto?	

(Obs.: Os serviços cuja comprovação for exigida por atestados para fins de habilitação não podem ser subcontratados – Acórdãos/TCU/Plenário nº 2679/2018 e 3.144/2011)

<b>VERIFICAÇÃO ESPECÍFICA PARA SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS</b>	ESTADO S / N / N.A.
20. Autoridade competente justificou a utilização do SRP com base em alguma das hipóteses previstas no artigo 3º do Decreto 7.892/2013?	
21. Foi realizado procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP, visando o registro e a divulgação dos itens a serem licitados? (art. 4º e 5º, I, do Decreto 7.892/13)	
21.1. No caso de dispensa da divulgação da Intenção de Registro de Preços – IRP, há justificativa do órgão gerenciador? (art. 4º, §1º, do Decreto 7.892/13)	
21.2. Foram adotadas pelo órgão gerenciador as medidas do §3º do art. 4º do Decreto 7.892/2013?	
22. No caso de existir órgãos ou entidades participantes, o órgão gerenciador consolidou as informações relativas à estimativa individual e total de consumo? (art. 5º, II, do Decreto 7.892/13 e art. 24, §6º, da IN/SEGES 5/2017)	
23. Foram consolidados os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes, acaso existente, inclusive nas hipóteses previstas nos §§ 2º e 3º do art. 6º do Decreto 7.892/13? (art. 5º, IV, do Decreto 7.892/13)	
24. O órgão gerenciador confirmou junto aos órgãos ou entidades participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos, preços estimados e termo de referência? (art. 5º, V, do Decreto 7.892/13)	
25. Foi utilizado o modelo padronizado de ata de registro de preços da Advocacia-Geral da União? (Enunciado nº 6 do Manual de Boas Práticas Consultivas)	
25.1. Eventuais alterações no modelo ou sua não utilização foram devidamente justificadas no processo?	
26. O Edital permite a adesão a não participantes? (Art. 22 do Decreto nº 7.892/13)	
26.1 Houve justificativa para a permissão de futura adesão de interessados não-participantes? (Acórdão nº 757/2015 – Plenário do TCU)	
26.2 Havendo possibilidade de adesão, há previsão de quantitativos para máximos por adesão e totais, nos termos do art. 22, §§ 3º, 4º e 4º-A do Decreto nº 7.892/13?	
27. A licitação adota o critério de adjudicação por item?	
27.1 Caso utilizado critério de adjudicação por preço global de grupo de itens, foi apresentada justificativa?  <b>Atentar para a recomendação do TCU, emanada no acórdão 2037/2019-Plenário, nos seguinte termos:</b>  <b>9.6. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo desta Corte que, em reforço ao constante do item 9.3 do Acórdão 757/2015-Plenário, oriente suas unidades sobre a necessidade de sempre avaliar os seguintes aspectos em processos envolvendo pregões para registro de preços: [...]</b>  <b>9.6.3. obrigatoriedade da adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, sendo a adjudicação por preço global medida excepcional que</b>	

precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens - arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e Acórdãos 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796/2013, todos do Plenário.	
<b>VERIFICAÇÃO ESPECÍFICA PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO</b>	ESTADO S / N / N.A.
28. Houve justificativa do enquadramento ou não do objeto como sendo serviço comum? (ON AGU nº 54/2014)  Obs: ON AGU nº 54/2014: Compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.	
28.1. Caso não seja enquadrado como serviço comum, foi elaborado e juntado ao processo os Estudos Preliminares elaborados pela Equipe de Planejamento da Contratação, conforme as diretrizes constantes do art. 24 e do Anexo III da IN/SEGES 5/2017? (art. 20, art. 24 e Anexo III da IN/SEGES 5/2017).  OBS: O art. 4º-C da Lei nº 13.979/20 dispensa os estudos preliminares apenas para bens ou serviços comuns.	
29. Consta dos autos demonstração da destinação da contratação para o enfretamento da emergência de saúde pública?  OBS: Atentar que os elementos previstos no art. 4º-B já são presumidos, de modo que só resta a demonstração do nexo entre a contratação e a emergência. Prevê o aludido artigo que:  Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:  I - ocorrência de situação de emergência; II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.	
30. Constam dos autos as razões para escolha do executante a ser contratado?	
31. Consta dos autos prova: a) de regularidade fiscal federal; b) de regularidade com a Seguridade Social; c) de regularidade com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; d) de regularidade trabalhista; e) declaração de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal; e f) ausência de penalidade que vede a contratação com o órgão (artigo 27 e seguintes da Lei 8.666/1993)?  OBS: A consulta deve ser feita nos seguintes endereços: a) SICAF; b) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União ( <a href="http://www.portaldatransparencia.gov.br/ceis">www.portaldatransparencia.gov.br/ceis</a> ); c) Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça ( <a href="http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php">www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php</a> ); d) Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU ( <a href="https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=INABILITADO:INIDONEOS">https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=INABILITADO:INIDONEOS</a> );	

<p><b>OBS 2:</b> Para a consulta de licitantes pessoa jurídica poderá haver a substituição das consultas das alíneas “b”, “c” e “d” acima pela Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (<a href="https://certidoresapf.apps.tcu.gov.br/">https://certidoresapf.apps.tcu.gov.br/</a>)</p> <p><b>OBS 3:</b> Relembre-se o que fora dito no item 8 sobre a dispensa de algumas certidões no caso do art. 4º-F da Lei nº 13.979/20</p>	
<p>31.1 No caso de contratação de empresa inidônea ou que não possa contratar com o poder público, há comprovação de ser a única fornecedora do bem/serviço? (art. 4º, §3º, Lei nº 13.979/20)</p>	
<p>32. Houve a divulgação imediata da contratação, de que trata o art. 4º § 2º da Lei nº 13.979/20?</p>	
<p><b>OBS :</b> de acordo com o § 2º do artigo 4º da Lei 13.979/2020, "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."</p>	
<p><b>OBS 2:</b> Como se trata de legislação específica, não se aplica a obrigação de publicação no DOU de que trata o artigo 26 da Lei nº 8.666/93.</p>	



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CAMARA NACIONAL DE MODELOS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS -  
CNMLC/DECOR/CGU

---

**PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU**

**NUP: 00688.000716/2019-43**

**INTERESSADOS: DECOR e Consultoria-Geral da União**

**ASSUNTOS: Premissas Adicionais para Utilização de Minutas de contratação fundadas na Lei nº 13.979/20 e encaminhamento de minutas de serviços de engenharia para análise superior.**

EMENTA: I - Estabelecimento de premissas complementares ao PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU e apresentação de minutas de contratação para serviços de engenharia (Lista de Verificação, Projeto Básico, Termo de Referência, Edital de Pregão Eletrônico, Minuta Contratual) para análise do DECOR.

II - Ratificação das premissas apresentadas no PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU;  
III - Recomendação que se evite a aplicação da analogia e a invocação de precedentes antigos para imposição de limitações às contratações fundadas na situação de emergência em saúde pública. Presunção relativa de malferimento ao regime jurídico da Lei nº 13.979/20 que pauta pela celeridade na contratação. Ônus argumentativo adicional do intérprete para justificar a restrição, caso-a-caso, considerando os interesses jurídicos em jogo.

IV - Não aplicação do regime jurídico específico da Lei nº 13.979/20 às obras, incumbindo à área demandante realizar o enquadramento da contratação, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 54, de 2014;

V - Inexiste qualquer relação de prioridade ou de maior ou menor importância entre Contratação Direta por Dispensa, prevista no art. 4º, e a Licitação na Modalidade Pregão Eletrônico prevista no art. 4º-G, todos da Lei nº 13.979/20. Obrigaçao de fundamentação da opção feita, qualquer que seja ela, decorrente do dever de motivação dos atos administrativos (art. 2º da Lei nº 9.784/99). Inexistência de ônus argumentativo adicional para escolha da dispensa em detrimento da licitação - regime jurídico possibilita ao gestor a escolha da opção que melhor lhe atenda.

VI - O Decreto nº 7.983/13 somente se aplica aos serviços de engenharia fundados na Lei nº 13.979/20 no que esta última for compatível com a Lei nº 8.666/93.

VII - A decomposição do custo global nos respectivos custos unitários é recomendável, porém pode ser afastada de forma juridicamente válida, em sendo uma medida necessária para o enfrentamento da situação de emergência em saúde pública;

VIII- A utilização dos sistemas SINAPI e SICRO é facultativa. A possibilidade de afastar o uso de tais sistemas ocorre não só quando inviável ou impossível, mas também quando inidôneo, inoportuno ou pouco confiável para embasar a pesquisa de preços, em especial considerando a volatilidade dos preços e do fornecimento em geral e localmente. Incumbe ao Administrador, diante das opções apresentadas pelo art. 4º-E, §1º, VI, da Lei nº 13.979/20 (sendo o SINAPI/SICRO exemplo da prevista na alínea "c") escolher aquelas que se mostrarem mais consentâneas com o interesse público, conforme o caso concreto;

IX - Dispensa de individualização do BDI quando inviável em razão da metodologia de estimativa de preços utilizada. Necessidade de justificativa nos autos.

X- A previsão contida no art. 4º-E, §2º, da Lei nº 13.979/20 pode ser lida de forma extensiva, de modo a possibilitar não só a dispensa integral da estimativa de preços, mas também a dispensa parcial, afastando pré-requisitos ou formalidades que sobre elas venham a incidir, em especial as previstas no Decreto nº 7.983/13. Interpretação do dispositivo a luz do princípio da eficiência administrativa. Necessidade de sólida justificativa demonstrando o benefício, para o interesse público, do uso desse artifício.

XI - A utilização da prerrogativa do art. 4º-E, §2º não dispensa toda e qualquer estimativa de preços, mas sim a estimativa prevista no art. 4º-E, §1º, VI, ou seja, a precedida de pesquisa de preços, sendo possível que a Administração faça tal estimativa por outros meios (simples cálculos, negociação com o contratante no caso de dispensa, etc.), desde que de forma justificada e obedecendo a necessária adequação orçamentária, com as ressalvas aplicáveis no caso de sistema de registro de preços;

XII - Aplica-se o disposto no art. 4º-E, §3º tanto para a aceitação de preços globais, quanto no que concerne aos preços unitários. Independentemente do regime de execução utilizado ou da incidência da exceção do art. 13, I do Decreto nº 7.983/13, é possível que a Administração aceite proposta com preço unitário superior ao por ela estimado, mediante justificativa, pela invocação do art. 4º-E, §3º supracitado.

XIII São incompatíveis com a Lei nº 13.979/20, em especial com os arts. 4º-E, §3º e 4º-I, as restrições ao aditamento contratual previstas nos arts. 13, II e 14 do Decreto nº 7.983/13.

XIV - É possível a utilização da dispensa de licitação para contratação de serviços não-comuns de engenharia, caso em que devem ser elaborados os estudos técnicos preliminares, nos termos da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017.

XV - Apontamentos sobre os modelos de engenharia: Lista de Verificação; Edital de Pregão; Termo de Referência e Projeto Básico; Minuta Contratual.

"A verdadeira novidade é aquilo que não envelhece, apesar do tempo." (Muriel Barbery - A elegância do Ouriço)

## 1. RELATÓRIO

1. O presente parecer é complementar ao PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, aprovado pelo Diretor do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos pelo DESPACHO n. 00165/2020/DECOR/CGU/AGU e pelo Consultor-Geral da União pelo DESPACHO n. 00227/2020/GAB/CGU/AGU.

2. Seu objetivo é tratar de outras premissas de caráter jurídico, em especial (mas não exclusivamente) envolvendo especificamente as contratações de serviços de engenharia, precedidos de dispensa de licitação ou de pregão, feitas com 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 da COVID-19.

3. Acompanham este parecer os seguintes modelos para contratação para combate aos efeitos da COVID-19:

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

4. Esta manifestação será dividida da seguinte forma:

- Ratificação das conclusões do PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU;
  - Limitação à analogia e à invocação de precedentes antigos para imposição de limitações às contratações fundadas na situação de emergência em saúde pública;
  - Inaplicabilidade da Lei nº 13.979/20 para obras.
  - Inexistência de prioridade pelo uso entre a Dispensa e a Licitação no regime da Lei nº 13.979/20
- Aplicabilidade do Decreto nº 7.983/13;
  - Decomposição do custo global de referência em Custos Unitários.
  - Utilização facultativa dos sistemas SINAPI e SICRO - Possibilidade de afastar o uso de tais sistemas não só quando inviável ou impossível, mas também quando inidôneo, inóportuno ou pouco confiável para embasar a pesquisa de preços;
  - Inteligência, Extensão e Repercussões do Art. 4º-E, §2º da Lei nº 13.979/20.
  - Desnecessidade excepcional de inclusão do BDI quando as fontes de pesquisa já o incluírem de forma implícita, para evitar sobrepreço.
- Regras de Mão-de-Obra em serviços de engenharia;

- Planejamento da Contratação para Dispensa de Licitação para Serviços Não-Comuns de Engenharia;
- Apontamentos sobre os modelos de engenharia.
  - Lista de Verificação;
  - Edital de Pregão;
  - Termo de Referência e Projeto Básico;
  - Minuta Contratual.

5. É o que importa relatar. Passa-se ao parecer.

## 2. RATIFICAÇÃO DAS CONCLUSÕES DO PARECER Nº 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU.

6. Inicialmente, ratificam-se todas as conclusões e apontamentos trazidos no PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU (seq. 123), em especial os resumidos nos seguintes pontos:

- 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 nº 13.979/2020 em relação ao art. 24 da Lei nº 8.666/93;
- c) inaplicabilidade das disposições da Lei nº 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 nº 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. 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";
- 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;
- 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;
- 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 viger até o fim de seus respectivos prazos de vigência;
- m) publicação em sítio específico sem a necessidade de publicação na Imprensa Nacional.

7. As premissas acima são aplicáveis a todas as contratações fundadas na Lei nº 13.979/20, o que inclui os serviços de engenharia.

8. Dito isso, alguns pontos citados acima merecem ênfase e complementação e serão retratados em separado abaixo.

### 2.1 Limitação à analogia e à invocação de precedentes antigos para imposição de limitações às contratações fundadas na situação de emergência em saúde pública.

9. No PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU foi explicitado como premissa de trabalho "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". Neste momento cabe aprofundar um pouco mais no que se quer dizer com isso.

10. A Lei nº 8.666/93, enquanto norma geral de licitações e contratos, aplica-se às contratações regidas pela Lei nº 13.979/20 de forma subsidiária, naquilo que: a) não for tratado expressamente por esta lei; b) não estiver em desconformidade com o regime jurídico desta lei (leia-se: não for tratado implicitamente pela lei); c) tiver a natureza de "regra geral" (ex: o art. 26, por mencionar expressamente as dispensas do art. 24 seria regra específica para tais dispensas e não necessariamente uma regra geral de contratação aplicável a todas as dispensas, como visto no aludido parecer).

11. Sobre o segundo ponto, a Exposição de Motivos da MPV 926/20 e todo o teor da Lei são claros ao trazer um regime jurídico que privilegia a agilidade da contratação em detrimento da sua economicidade. Portanto, implicitamente, o silêncio da lei em tratar de limitações, restrições ou pré-requisitos tende a ser um "silêncio eloquente" mais do que propriamente uma omissão a ser integrada.

12. Ademais, a própria situação fática em que se insere a norma acaba por exigir que se privilegie a dimensão consequencialista da interpretação da lei, em especial quando o próprio ato normativo não trata da questão expressamente. Nesse sentido, prevê a Lei de Introdução à Normas de Direito Brasileiro (LINDB) que:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

[...]

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

13. No que concerne especificamente à aplicação de precedentes, além dos argumentos acima, o ponto que é importante ressaltar é que não só se trata de uma lei específica, mas a situação toda é, *a priori*, também integralmente nova.

14. O precedente, por natureza, parte de um caso concreto para gerar uma conclusão que seria aplicável em outros casos similares, desde que sem distinção (*distinguishing*). Ocorre que, sendo a conjuntura toda sem entendimentos recentes, os casos seriam, em regra, distintos daqueles que geraram os precedentes, de modo que a mera invocação de julgados do TCU como fundamento para restrições ou limitações pode se mostrar desaconselhável, dada a excepcionalidade da situação atual.

15. Vale citar a seguinte lição de Marçal Justen Filho (em Marçal Justen Filho, Efeitos jurídicos da crise sobre as contratações administrativas, disponível em <https://www.justen.com.br/pdfs/IE157/IE%20-%20MJF%20-%2020200318-Crise.pdf>. Acesso em 12/04/2020):

#### 7.1 A insuficiência dos institutos tradicionais de direito administrativo

Os institutos jurídicos tradicionais do direito administrativo são incompatíveis com a complexidade da situação fática e a dimensão supraindividual das dificuldades. Mais precisamente, a submissão dos fatos a esses institutos gera distorções insuportáveis.

16. Registre-se que, havendo a formação de "jurisprudência da crise" específica, ela deve sim ser respeitada normalmente, conforme o caso. O que se busca evitar é a importação imponderada de precedentes firmados em tempos de normalidade para limitar contratações que visam a enfrentar uma situação de calamidade pública.

17. Não é demais lembrar que, nos termos do §2º do art. 2º da LINDB, embora as normas especiais não revoguem as normas gerais, o fato é que elas criam um âmbito específico de incidência, dentro dos quais aquelas normas gerais somente ingressam quando couberem.

18. Em suma, o que se pretende estabelecer é uma recomendação de se evitar o uso de instrumentos como a analogia ou a invocação de precedentes firmados em "tempos de normalidade" para impor restrições ou limitações não previstos expressamente na legislação. Qualquer estabelecimento de restrição ou limitação não prevista expressamente na legislação, apesar de possível (pois o presente parecer não tem o condão de analisar e declarar como incabível toda e qualquer analogia ou aplicação de precedente), demanda que o agente em questão, incluindo o parecerista jurídico, se for o caso, desincumba-se de ônus argumentativo adicional em razão da presunção relativa de que tal medida ferirá a *mens legis* de desburocratização dos procedimentos de contratação para enfrentamento da emergência em saúde pública.

## 2.2 Inaplicabilidade da Lei nº 13.979/20 para Obras

19. O parecer multicitado trata da questão da seguinte forma:

A norma não abarcou expressamente a possibilidade de utilização da nova hipótese de dispensa no caso de necessidade 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.

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.

O escopo da Lei nº 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.

20. A distinção precisa entre obra e serviço de engenharia adquiriu ainda maior relevância com o advento da legislação que instituiu o pregão como modalidade licitatória e da consolidação da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que passou a admitir a sua utilização na contratação de serviços comuns de engenharia.

21. Deste modo, para melhor comprehendê-la, urge inicialmente perquirir sobre a definição de obra e serviço de engenharia, porquanto, como ressaltado, tal constitui pressuposto indispensável não só para efeito de elaboração do Edital e de seus anexos, o que inclui um adequado Projeto Básico e/ou Executivo, como também para o manejo da adequada modalidade licitatória.

22. Nos termos do que preconizam os incisos I e II do art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993, a acepção legal para obras e serviços é a transcrita abaixo:

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação.

23. Em que pese a tentativa de o legislador de discriminar as atividades correlatas a cada um dos incisos, consoante se infere da sua leitura, em alguns pontos elas se confundem, acarretando uma série de incertezas no momento do planejamento da licitação.

24. Essa dúvida mereceu a atenção do insigne Lucas Rocha Furtado, para quem a distinção entre obra e serviço reside no seguinte critério:

O critério usualmente adotado para distinguir esses dois contratos é o da verificação da tangibilidade, da materialidade de seu objeto. Será obra o contrato que crie nova materialidade, o mesmo não sendo verificado nos serviços. Assim, no caso de um edifício que necessite de "reforma", como será criado novo aspecto material, será licitada e contratada a execução de obra. Ao contrário, na conservação (serviço), não será criado nenhum aspecto material visualmente novo.

No que toca a orientação do TCU importante observar que o entendimento estava centrado na avaliação se nos serviços de engenharia o emprego de mão-de-obra e equipamentos preponderava sobre a aplicação técnica (TCU. Acórdão nº 2.079/07, Plenário. ReI. Min. Marcos Vilaça. DOU, 5 de outubro de 2007). Hodernamente o que se observa dos julgados da Corte de Contas é uma ampliação da descrição dos serviços comuns de engenharia como forma inclusive de se privilegiar o manejo do pregão. Cite-se:

"são considerados serviços comuns, tornando obrigatória a utilização do pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, os serviços de engenharia consultiva com padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no edital de licitação, por meio de especificações usuais no mercado." (Acórdão n. 713/2019- Plenário - Voto Ministro Bruno Dantas)

25. Evidentemente que o correto enquadramento do objeto da licitação como obra ou serviço de engenharia é de responsabilidade do profissional devidamente habilitado, de acordo com a Lei nº 5.194, de 1966 e as Resoluções do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia- CONFEA.

26. No ponto, cite-se a Orientação Normativa nº 54, de 25 de abril de 2014 da AGU:

**"ORIENTAÇÃO NORMATIVA N° 54, DE 25 DE ABRIL DE 2014 (\*)" COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL." REFERÊNCIA: Art. 1º, Lei 10.520, de 2002; art. 50, §1º, Lei nº 9.784, de 1999. Art. 6º, inc. XI, e art. 38, parágrafo único, Lei nº 8.666, de 1993; Lei nº 5.194, de 1966. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS(\*) Editada pela Portaria nº AGU nº 124, de 25 de abril de 2014, publicada no DOU I 2/5/2014, p.2-3" (g.n.)**

27. Desse modo, cabe ao setor técnico de engenharia definir, segundo a sua expertise, se o objeto no respectivo caso concreto se trata de “obra de engenharia” ou “serviço de engenharia”, conforme o teor da Orientação Normativa n. 54/2014 da Advocacia Geral da União.
28. Na hipótese de restar configurado que se trata o presente objeto de “obra de engenharia”, caberá o manejo das modalidades tradicionais dispostas na legislação de regência.
29. De qualquer sorte, considerando que a lei vem a trazer um tratamento excepcional, entende-se indevida a interpretação extensiva para inclusão de obras nesse regime jurídico, em especial porque a contratação de obras não é questão trivial e a possibilidade de sua dispensa (o que, nos termos do art. 37, XXI da Constituição Federal, depende de lei) não deve ocorrer sem as devidas cautelas.

## 2.3 Inexistência de prioridade pelo uso entre a Dispensa e a Licitação no regime da Lei nº 13.979/20.

30. No PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU consta o seguinte excerto:

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.

[...]

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.

[...]

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 acessoriadade, 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.

31. O art. 37, XXI da Constituição Federal abriu a possibilidade de contratação direta nos casos especificados pela lei. Fora deles, é necessário seguir o processo geral de licitação. Isso gera uma reserva legal e o dever de previsão expressa para os casos de dispensa de licitação.

32. Em regra, as leis que aplicam esse dispositivo preveem dispensas para casos específicos e o procedimento licitatório para as contratações em geral. Nessas situações, o argumento de que a licitação é a regra e a dispensa é a exceção possui alguma razão de ser, apesar de não gozar de unanimidade.

33. Entretanto, a Lei nº 13.979/20 inova nesse ponto, na medida em que o art. 4º que trata da dispensa é mais amplo do que o art. 4º-G, que trata da licitação por pregão, já que aquele permite a dispensa para todos os bens e serviços para "enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei", enquanto que o art. 4º-G limita-se aos bens e serviços comuns voltados ao mesmo fim.

34. Ademais, como já dito antes, o legislador, claramente, ponderou os interesses em jogo e alçou ao topo a celeridade do processo, a eficiência administrativa. Nesse contexto, cabe ao aplicador respeitar a ponderação feita e aplicar a regra conforme o caso, conforme ensina Virgílio Afonso da Silva (SILVA, Virgílio Afonso da, Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2a edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 52)

“Esse é um ponto que é muitas vezes ignorado quando se pensa em colisão entre regras e princípios. Em geral, não se pode falar em uma colisão propriamente dita. O que há é simplesmente o produto de um sopesamento, feito pelo legislador, entre dois princípios que garantem direitos fundamentais, e cujo resultado é uma regra de direito ordinário. A relação entre regra e um dos princípios não é, portanto, uma relação de colisão, mas uma relação de restrição. A regra é expressão dessa restrição. Essa regra deve, portanto, ser simplesmente aplicada por subsunção”

35. Considerando esse contexto, não se entende ser razoável "importar" o mesmo raciocínio de aplicação da licitação como regra e da dispensa como exceção para as contratações feitas com esteio na Lei nº 13.979/20, seja por ausência de determinação legal, seja por afrontar a *mens legis*, a intenção de dar ao gestor o maior número de opções possíveis para atender à demanda que lhe foi apresentada.

36. Desse modo, incumbe apenas ao gestor justificar a escolha da licitação ou da dispensa, conforme o caso, em razão do seu dever de motivar os próprios atos, sem a necessidade adicional de ter de se desvincilar de qualquer ônus argumentativo decorrente de presunção ou preferência pela licitação

### 3. APPLICABILIDADE PARCIAL DO DECRETO N° 7.983/13 EM RELAÇÃO AOS SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA;

37. A Lei nº 8.666/93 é aplicável como norma geral aos serviços de engenharia fundamentados na Lei nº 13.979/20, naquilo que não for incompatível.

38. Repise-se que a Lei nº 13.979/2020 é lei especial e temporária, circunscrita, pois, a um âmbito restrito de aplicação: o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

39. Dito isto, vê-se que as normas inferiores que lhe são antecedentes, obviamente, não podem pretender regulamentá-la, da mesma forma que o fazem com a lei que conferiu seu fundamento de validade.

40. O fato de a Lei nº 13.979/2020 disciplinar um verdadeiro regime de exceção, demonstra que os decretos que se prestaram a regulamentar a Lei nº 8.666/93 e outras leis gerais de licitação e contratação não podem ser aplicáveis a um âmbito que sequer poderia ser imaginado quando da sua edição.

41. Nesta seara, um Decreto que foi editado para uma situação de normalidade não pode se pretender aplicável a situações de completa excepcionalidade, como é o presente caso.

42. Com efeito, o Decreto, instrumento que veicula um regulamento, é ato que visa a uniformizar a aplicação de uma determinada lei. Logo, "o regulamento, além de inferior, subordinado, é ato dependente de lei"[\[1\]](#).

43. Pois bem, na hipótese vertente, o Decreto nº 7.893/13 tem como seu fundamento de validade a Lei nº 8.666/93, sendo dela dependente.

44. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello[\[2\]](#) ensina que:

Formalmente, o regulamento subordina-se à lei, pois nela se apóia como texto anterior, para a sua execução, seja quanto a sua aplicação, seja quanto à efetivação das diretrizes por ela traçadas na habilitação legislativa. Sujeita-se, então, o regulamento à lei, como regra jurídica normativa superior, colocada acima dele, que rege as suas atividades, e ser por ele inatingível, pois não pode se opor a ela.

45. Deste modo, a regra geral é que os decretos expedidos têm como limites à regulamentação a lei que possibilitou seu surgimento.

46. Não estamos aqui a dizer que um regulamento anterior não possa ter caráter uniformizador de lei subsequente. Entretanto, nos parece claro a todas as luzes que o decreto anterior somente se aplicaria à parte em que a lei nova reproduzir o mesmo conteúdo, sentido e alcance da lei que deu fundamento de validade ao decreto. Materializando para o presente caso: tem-se que o Decreto nº 7.893/2013, editado para fins de regulamentação de preceitos da Lei nº 8.666/93, poderá ser aplicado à Lei nº 13.979/20 apenas na parcela em que esta última reproduzir os preceitos da lei geral.

47. Fora destas hipóteses, o Decreto nº 7.893/13 não se presta a regulamentar a novel legislação.

48. Relembre-se que só há espaço para regulamentação quando a lei a ser executada demande atuação por parte da Administração Pública. Se a nova lei não demandar regulamentação, poderá ser aplicada de imediato, sem as amarras, pois, de uma proceduralização ulterior.

49. Aplicadas essas premissas ao Decreto nº 7.983/13, sabe-se que o seu fundamento é a Lei nº 8.666/93 e o seu objetivo, nos termos do art. 1º, é de estabelecer "regras e critérios a serem seguidos por órgãos e entidades da administração pública para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia", o que expressa a sua natureza de "norma geral" em âmbito federal, mas, por outro lado, indica seu campo de regulação justamente em tema que a Lei 13.979/20 estabelece disposições específicas.

50. Isso porque o Decreto assim estabelece em seu artigo 3º: "*O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil*".

51. Já a Lei 13.979/20 estabelece o seguinte, no seu art. 4º-E:

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** conterá:

I – (...)

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 – (...)

§ 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.

52. Como se pode ver, a aplicação das disposições regulamentares há de sofrer algum temperamento (para dizer o mínimo), em vista das disposições legais e excepcionais tratarem do mesmo assunto de maneira distinta e buscarem simplificar essa etapa da preparação de uma contratação pública, ou até mesmo suprimi-la, em casos mais extremos e sob justificativa

53. Em resumo, sabe-se que a importante sistemática prevista no Decreto 7.983/13, baseada na decomposição da obra ou serviço de engenharia em seus custos unitários, é algo mais abrangente do que a mera orçamentação dessas contratações, tendo muitas outras implicações, mas de qualquer forma tal previsão haverá de ser interpretada sob o influxo da permissão legal de adoção de TR ou Projeto Básico simplificado para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, causador da COVID-19.

54. No mesmo sentido, e de forma direta e expressamente disposta na Lei 13.979/20, a eventual utilização do SINAPI subsequentemente a essa decomposição passou a ser uma das opções franqueadas ao gestor, e não mais a única metodologia aplicável.

55. Passa-se, então, a tratar dessas ressalvas de forma mais aprofundada, abordando a metodologia de decomposição dos custos, as implicações que dizem respeito às fontes das estimativas de preços (compatibilização do art. 4º-E, §1º, VI da Lei nº 13.979/20 com os arts. 3º a 6º do Decreto nº 7.983/13); os impactos da aplicação da prerrogativa prevista no art. 4º-E, §2º da mesma Lei e as decorrentes da própria aplicação prática do Decreto dentro de uma realidade especial, que irá exigir ajustes.

### **3.1 Utilização Recomendável da Decomposição do custo global de referência em Custos Unitários, caso isso não implique em comprometimento ou sacrifício do interesse público tutelado.**

56. Como se sabe, a decomposição do custo global de referência das obras e serviços de engenharia era uma medida (até então) inafastável nessas contratações públicas, cuja previsão normativa atual se lastreia art. 7º, §2º, II e 40, X, da Lei 8.666, de 1993.

57. A metodologia aplicável em vista dessas previsões normativas foi se cristalizando de forma paulatina, principalmente a partir da experiência do Tribunal de Contas da União em sua atividade de fiscalização e controle, no sentido de uniformizar o que seriam os custos unitários que comporiam uma obra ou serviço de engenharia e de utilizar uma base única a fim de estimar os preços desses custos unitários.

58. Nesse sentido, e com mais precisão, o “Manual de Obras e Serviços de Engenharia da Consultoria-Geral da União”:

“Com o objetivo de exercer maior controle sobre o processo de fixação dos preços nas obras e serviços de engenharia, tem-se mantido uma espécie de cultura de tabelamento dos preços dos insumos e serviços de engenharia, desde o Decreto-Lei n. 185/67, ocasião em que já havia sido criada a “Tabela Geral de Preços Unitários, variável para as diversas regiões do País” (art. 3º). Por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano 2000, passou-se a utilizar como parâmetro de aceitabilidade dos custos unitários de obras o “Custo Unitário Básico – CUB – por m<sup>2</sup>, divulgado pelo Sindicato da Indústria da Construção, por Unidade da Federação, acrescido de até trinta por cento para cobrir custos não previstos no CUB”.

59. A partir de 2003, passou-se a adotar o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, mantido pela Caixa Econômica Federal, por meio da Lei 10.524/2002 (LDO 2003, art. 93), diante da inviabilidade de manutenção do tabelamento ou da utilização de critérios fixados por entidade fora da supervisão estatal.

Entretanto, a obrigatoriedade da utilização da mediana dos preços indicada pelo Sinapi surgiu apenas por ocasião da LDO 2004 (Lei n. 10.707/2003, art. 101), mas sem o nível de detalhamento atual.

60. Prosseguindo-se no histórico supra, convém rematar que todas as LDOs posteriores previam a obrigatoriedade de decomposição dos custos unitários e a utilização do SINAPI, com diferentes redações e com aprimoramentos metodológicos, até a LDO 2014 (Lei 12.919/2013), que trazia previsões menos completas e teve o art. 107 vetado, justamente porque a edição do Decreto 7.983/2013 já havia incorporado a sistemática adotada até então.

61. E, reiterando, trata-se de uma prática que foi se cristalizando ao longo do tempo, principalmente a partir da expertise do Tribunal de Contas da União na fiscalização das obras, cujas recomendações foram sendo incorporadas em diplomas normativos e enfim no Decreto mencionado.

62. Nesse passo, vale transcrever a Súmula 259 do TCU: “Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor”. TCU Súmula no 259/2010 (DOU de 23.07.2010, S. 1, p. 70)

63. No mesmo sentido, há centenas de julgados do referido Tribunal, dos quais permitimos destacar o Acórdão 1695/2018 e Acórdão 615/2020-TCU Plenário.

64. Por fim, cumpre registrar os termos da Orientação Normativa nº 05, da Advocacia-Geral da União:

“Na contratação de obra ou serviço de engenharia, o instrumento convocatório deve estabelecer critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global”.

65. Assim, é essencial destacar que a decomposição do custo global em seus respectivos custos unitários é medida de rigor nas licitações de obras e serviços de engenharia, sendo ainda importante registrar que a Súmula 259 do TCU se vale do termo “contratações”, ampliando assim a metodologia para as hipóteses de contratações diretas, não precedidas de licitação, o que de resto não era uma divergência na Doutrina e Jurisprudência, por se considerar aplicável a referida metodologia nas contratações de obras e serviços de engenharia em geral.

66. E a utilização dessa metodologia traz enormes vantagens para a aplicação e monitoramento dos recursos públicos, e para a execução contratual, na medida em que primeiramente contribui para o planejamento da obra e serviço de engenharia, depois para ampliar a competitividade entre os interessados, que poderão disputar preços em cada custo unitário, facilitando também a análise da exequibilidade das propostas e, por fim, enquadrando mais precisamente eventuais alterações contratuais (que também contam com regramento específico decorrente da evolução paulatina no controle desses contratos).

67. Desta forma, o afastamento de uma disciplina consolidada como essa só pode se dar em casos de extrema necessidade – como infelizmente a humanidade se depara nesse momento – mas mesmo assim de forma excepcional, porque sua utilização contribui em muito para a efetividade do gasto público, e então somente nas hipóteses em que essa metodologia for implicar o comprometimento ou o próprio sacrifício do interesse público tutelado, já que o tempo é fator crucial para o enfrentamento da emergência de saúde pública, poderá ser usado algum método mais simples em seu lugar, para atender o objetivo de se contratar o quanto antes.

68. Bem por isso, o presente parecer não procurou distinguir as hipóteses de contratações de serviços comuns de engenharia decorrentes de licitações daquelas decorrentes da dispensa de licitação do art. 4º da Lei 13.979/20, para a partir disso diferenciar a aplicabilidade do Decreto 7.983/13 numa ou noutra situação, justamente porque ainda que os artigos art. 7º, §2º, II e 40, X, da Lei 8.666, de 1993, os artigos 3º e 4º do Decreto 7.983/13 e a ON 05 da AGU remetam ao instrumento convocatório, a mesma metodologia vem sendo aplicada sem maiores divergências nas contratações diretas, como se vê, por exemplo, da Súmula 259 do TCU.

69. E sobretudo não se procurou fazer essa diferenciação porque a razão da eventual inaplicabilidade do Decreto não se funda em previsões normativas, decisões jurisprudenciais ou orientações jurídicas distintas para as obras e serviços de engenharia, decorrentes ou não de licitação, mas sim porque a razão para o eventual afastamento dessas previsões e orientações é a necessidade que o enfrentamento da situação de emergência em saúde pública de importância internacional pode demandar, aliada à expressa previsão da Lei 13.979/20 quanto à simplificação do Termo de Referência ou Projeto Básico, bem como à expressa autorização para inclusive dispensar a estimativa de preços como um todo.

70. Anote-se, de todo modo, que o conteúdo mínimo do Termo de Referência ou do Projeto Básico simplificado obrigatoriamente conterá os critérios de medição e pagamento, conforme §1º, V, do art. 4º-E, da Lei 13.979/20, o que, embora não se confunda com o critério de aceitabilidade de preços, ao menos impõe a reflexão e o estabelecimento de alguma ordem de grandeza para mensurar o serviço de engenharia a ser contratado, com possíveis reflexos na forma de prospecção de preços e na apresentação da(s) proposta(s).

71. Por fim e em resumo, a sistemática prevista no Decreto 7.983/13 (e em tantas outras fontes), baseada na decomposição da obra ou serviço de engenharia em seus custos unitários, é algo mais abrangente do que a mera orçamentação dessas contratações, com implicações benéficas em vários aspectos, desde o planejamento do projeto até a execução contratual, razão pela qual segue como uma medida juridicamente recomendável. Entretanto, pode ocorrer o afastamento dessa sistemática, de forma juridicamente válida, com base no artigo 4º-E da Lei 13.979/20, ligado à admissão de apresentação de Termo de Referência ou Projeto Básico Simplificado. Nessa hipótese, do afastamento da sistemática do Decreto 7.983/13, convém elaborar justificativa nos autos, indicando os motivos relevantes para tanto,

presumivelmente relacionados ao atendimento do objetivo maior de tentar conter o avanço da pandemia viral em escala superior aos recursos de saúde para enfrentá-la.

72. Nos ensinamentos de Marçal Justen Filho[3]:

Dispensa e inexigibilidade de licitação significam desnecessidade de preenchimento de alguns requisitos e determinadas formalidades usualmente obrigatórias. Dito de outro modo, dispensa e inexigibilidade são modalidades distintas de procedimento de contratação.

Existirão casos em que o próprio princípio da República afastará o cumprimento exato e perfeito de todos esses requisitos. Suponha-se situação de emergência, que imponha imediata prestação de um serviço ou execução de uma obra. Não seria cabível exigir o sacrifício de bens ou de pessoas para promover, previamente, projetos e orçamentos detalhados. Isto não significa que a Administração esteja dispensada de realizar uma estimativa dos custos e dos recursos. Deverá fazê-lo, ainda que de modo sumário e compatível com a urgência verificada.

73. Registre-se que a dispensa de elaboração de planilha de custos importa no afastamento, também, da Anotação de Responsabilidade Técnica sobre ela, prevista no art. 10 do mesmo Decreto, relativa especificamente ao orçamento da contratação, sem prejuízo da manutenção da obrigação de ART para os demais documentos, incluindo o próprio Projeto Básico ou Termo de Referência como um todo.

74. Fixada essa premissa, de que a decomposição do custo global em custos unitários embora seja recomendável, pode ser afastada nesse contexto excepcional de forma juridicamente válida, convém ressaltar que a utilização do sistema SINAPI e SICRO para a precificação dos custos unitários possui contornos diferentes, adiante esmiuçados.

### **3.2 Utilização facultativa dos sistemas SINAPI e SICRO - Possibilidade de afastar o uso de tais sistemas não só quando inviável ou impossível, mas também quando inidôneo, inóportuno ou pouco confiável para embasar a pesquisa de preços;**

75. O Decreto nº 7.983/13 traz a seguinte regra geral para uso dos sistemas SINAPI e SICRO como fonte de preços em contratos de serviços de engenharia:

Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

Parágrafo único. O Sinapi deverá ser mantido pela Caixa Econômica Federal - CEF, segundo definições técnicas de engenharia da CEF e de pesquisa de preço realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Art. 4º O custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema de Custos Referenciais de Obras - Sicro, cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de infraestrutura de transportes.

Art. 5º O disposto nos arts. 3º e 4º não impede que os órgãos e entidades da administração pública federal desenvolvam novos sistemas de referência de custos, desde que demonstrem sua necessidade por meio de justificativa técnica e os submetam à aprovação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Parágrafo único. Os novos sistemas de referência de custos somente serão aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção dos sistemas referidos nos arts. 3º e 4º, incorporando-se às suas composições de custo unitário os custos de insumos constantes do Sinapi e Sicro.

Art. 6º Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública

federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

76. Por outro lado a Lei 13.979/20 traz a seguinte previsão, no seu art. 4º-E, §1º, VI:

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** conterá:

[...]

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

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

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

77. Sobre essa disposição, foi estabelecido no Parecer nº 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU que:

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.

78. Entende-se que a Lei nº 13.979/20 não admite o uso obrigatório de uma fonte específica de pesquisa, seja pela redação do *caput* do inciso VI supracitado, seja pela admissão de contratações sem estimativa alguma, mediante justificativa da autoridade competente. A incidência do princípio da Eficiência Administrativa pode sugerir uma utilização do SINAPI/SICRO, mas tal recomendação seria afastável em razão não só da "inviabilidade" ou "impossibilidade", mas também da "inidoneidade" ou da "inconveniência", seja pelo preço em si do sistema não ser idôneo à contratação, pela flutuação dos preços, seja pela pesquisa com consulta aos sistemas não ser a forma mais ágil de atendimento ao interesse público emergente.

79. Melhor dizendo, fazendo uma interpretação da exceção do art. 6º do Decreto nº 7.983/13 conforme a Lei nº 13.979/20, tem-se que o termo "inviabilidade" deve ser lido de forma ampla de modo a abranger não só as situações em que inexiste o custo do insumo no sistema ou que impossível a sua utilização; mas também em qualquer outra situação em que o uso do sistema não se mostre como sendo medida idônea, confiável, ou oportuna para a pesquisa de preços. Cabe ao gestor, analisando as opções dadas pela Lei (art. 4º-E, §1º, VI) para a estimativa de preços, incluindo o SINAPI/SICRO (alínea "c"), escolher aquelas que melhor atenderem ao interesse público, quando da pesquisa de preços, sem prejuízo de utilização da prerrogativa prevista no art. 4º-E, §2º.

80. Vale salientar que a situação de calamidade tem alta capacidade de alterar a dinâmica do mercado, em geral e localmente, de modo que, por exemplo, uma cotação do SINAPI de Fevereiro de 2020, ainda que relativamente

recente, pode não ser idônea em relação à realidade do fornecimento do insumo em questão. Da mesma forma, é possível que uma realidade de fornecimento local torne inidônea uma cotação geral de um determinado insumo, ainda que esta esteja em tese atualizada, se tal atualização não tiver sido feita localmente. Inclusive, é possível que ocorram flutuações ou acontecimentos diários que tornem obsoletas cotações do SINAPI ou do SICRO muito rapidamente. Tudo isso demanda uma maior flexibilidade ao gestor de uso de outras fontes de pesquisa de preços, caso isso se mostre necessário, prescindindo-se da comprovação da inviabilidade requerida no art. 6º supracitado.

81. Além disso, pode ser que o fator “tempo” seja crucial e, nesse sentido, a orçamentação com base nos parâmetros do Decreto 7.983/13, presumivelmente mais demorada, poderia inviabilizar ou atrasar a contratação, comprometendo o objetivo principal de enfrentamento da situação de emergência em saúde pública de importância internacional.

### **3.3 Desnecessidade excepcional de inclusão do BDI quando as fontes de pesquisa já o incluírem de forma implícita, para evitar sobrepreço.**

82. Considerando que não necessariamente o orçamento estimado da contratação será feito a partir da decomposição dos custos unitários de cada insumo e subsequente pesquisas no SINAPI/SICRO, é importante cogitar a possibilidade, mais crescente, de muitas contratações serem embasadas integralmente em pesquisas que já incluem o BDI no preço final do item pesquisado, muitas vezes sem individualizá-lo e sem que seja possível dissociá-lo do preço do item, como ocorre em serviços de engenharia de menor complexidade na iniciativa privada, nos quais os orçamentos geralmente são apresentados com divisões por linhas de serviço (ex. hidráulica, elétrica, eng. civil etc), indicando-se em linhas gerais as atividades e materiais que serão utilizados em cada qual, com a menção do preço total dessa linha de serviço ao final das indicações.

83. Nesse sentido, um exemplo meramente ilustrativo, extraído do processo 08500.048804/2019-89:

Hidráulica: Fornecimento e Instalação de Matérias e Infraestrutura: instalação hidráulica da bomba de incêndio principal e bomba jockey(pressurização de rede hidráulica) com cavalete de automação com manômetros e pressostatos com encanamento galvanizado 2”1/2, saindo do cavalete enterrado em pvc (normatizado), com encaminhamento conforme especificado em projeto com as conexões registro e válvulas necessárias até os pontos de abrigo para hidrantes, projetando-se para a superfície em galvanizado novamente finalizado no registro globo.

Material: R\$36.400,00

Mão de Obra: R\$ 9.500,00

84. Nesse exemplo acima se percebe nitidamente que o orçamento oferecido é do preço final, não tendo sentido que o órgão, procurando atender aos ditames regulamentares, à Súmula 258 do TCU e às orientações jurídicas na matéria, pretenda aplicar o BDI sobre tais valores, porque isso apenas encareceria o custo final do serviço de engenharia.

85. Ou seja, aqui se pretende registrar o alerta de que, caso a estimativa de preços não seja individualizada com o custo unitário de cada insumo, como nos exemplos acima, a separação do BDI em relação aos custos dos insumos e serviços pode se mostrar inviável.

86. Nesses casos, em que não tenha sido adotada a sistemática de orçamentação prevista no Decreto 7.983/13, pode se tornar impossível ou inviável a obtenção do BDI da contratação, ou sobretudo desnecessária, porque o BDI já estaria incluído no preço, dependendo da forma que se realizou a estimativa de preços. Nessa hipótese, a eventual obrigatoriedade de previsão do BDI implicaria, alternativamente, ou na invocação do art. 4º-E, §2º, para dispensar toda a estimativa, o que não se entende razoável; ou na inclusão do BDI como “sobrepreço” além do orçamento já elaborado que aborda tais custos de forma implícita. Não se pode exigir da Administração uma medida tornada impossível ou irrazoável pela aplicação da lei.

87. Fora essas situações excepcionais, em que a estratégia utilizada para a estimativa de preços inviabiliza o uso do BDI, a sua individualização no orçamento é necessária, salvo se aplicado o disposto no art. 4º-E, §2º, da Lei nº 12.979/20, da forma abaixo, já que o BDI é essencial para a supervisão e o aditamento contratual, em especial em contratos de maior porte. Caso utilizado o BDI, recomenda-se usar como referência os percentuais adotados pelo Acórdão TCU nº 2.622/2013 - Plenário, com os ajustes que se fizerem necessários em razão das peculiaridades do caso concreto.

### **3.4 Inteligência, Extensão e Repercussões do Art. 4º-E, §2º da Lei nº 13.979/20.**

88. O art. 4º-E, §2º da Lei nº 13.979/20 traz a seguinte previsão:

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** conterá:

[...]

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

[...]

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

89. A aplicação do §2º significa dizer que não haveria qualquer estimativa de preços a guiar a aceitação de preços no procedimento licitatório, o que, certamente, representa algum risco de uma contratação antieconômica. Ainda assim, está como previsão expressa e inequívoca da lei, o que demonstra, novamente, o apreço do legislador pela celeridade, eficiência da contratação em detrimento da sua economicidade, se for o caso.

90. Entende-se haver duas formas principais de se interpretar a extensão dessa previsão. A primeira é literal, no sentido "tudo ou nada", ou seja, ou a autoridade competente dispensa toda a estimativa de preços, ou ela deve ser feita com a integralidade dos influxos devidos em razão da legislação aplicável.

91. A segunda forma de interpretação é racional ou lógica, de modo que a competência trazida no §2º de dispensar toda a estimativa de preços traria em si implícita a potencialidade para dispensá-la parcialmente, ou seja, dispensar as formalidades associadas à pesquisa de preços, sem afastar toda a realização da estimativa de preços.

92. Obviamente que, nesse segundo caso, a dispensa do requisito não poderá ensejar uma pesquisa de preços feita "de qualquer jeito", devendo a justificativa demonstrar que a estimativa que resultar desse processo ainda é melhor do que contratar sem estimativa alguma, não contratar ou aguardar a finalização da estimativa de preços feita nos termos do Decreto nº 7.983/13. Toda atuação administrativa deve-se pautar pela eficiência administrativa enquanto princípio: na melhor medida possível.

93. Pode ser uma demasiada confiança na fundamentação do gestor, mas isso já ocorre na atual previsão, na medida em que o único ponto de controle para a razoabilidade da dispensa integral da estimativa de preços é justamente esta justificativa, que deve demonstrar que a contratação sem estimativa de preços (com os riscos que dela decorrem) é ainda assim mais benéfica que a espera até a finalização da estimativa de preços ou que a não realização da contratação em questão, caso a estimativa se mostre inviável.

94. Dessas duas interpretações possíveis, após debates, filia-se à segunda, no sentido de que a competência do §2º deve ser lida de forma a abranger não só toda a estimativa de preços, mas também de dispensar formalidades específicas da estimativa de preços sem afastar a realização da estimativa em si. São exemplos de tais "formalidades" as previstas no Decreto nº 7.983/13, tais como:

- apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART para o orçamento feito (art. 10);
- composição de custos unitários (art. 3º), independentemente da fonte de pesquisa (vide item 3.1 acima);
- inclusão de rubrica de "BDI" de forma individualizada na forma do art. 9º;

95. Tal conclusão se dá, em especial, por um imperativo de eficiência administrativa. É melhor para a contratação que se tenha uma licitação com uma estimativa de preços global ou de itens, ainda que sem discriminação da composição de custos unitários do que composição alguma. Uma interpretação literal do dispositivo geraria a obrigação de o Administrador dispensar toda a estimativa de preços, ainda que seja capaz de providenciar a maior parte dela (se, por exemplo, não obtiver a composição de custos unitários de um item de serviço dentre muitos licitados, em razão de problemas de suprimento por conta da crise).

96. Possibilitar que haja o aproveitamento da estimativa de preços, ainda que parcial, faz com que a dispensa total de qualquer parâmetro de aceitabilidade de preços (o que nos afigura como bastante arriscado, quanto à economicidade) seja mais excepcional, além de dar maior segurança ao gestor, que não precisa se valer da opção trágica toda vez que se deparar com algum problema de orçamentação aparentemente insuperável, por menor que seja.

97. Saliente-se que a justificativa não deve ser vista de forma trivial e que incumbe ao parecerista assegurar-se de que ela aborda as vantagens para o Interesse Público da opção tomada em relação ao procedimento comum de estimativa de preços, ainda que não seja de sua competência avaliar o mérito do que é dito. **Qualquer justificativa padrão, protocolar ou que não aborde questões específicas do caso concreto (sendo, portanto, genérica) pode não atender ao disposto na norma e ensejar complicações com órgãos de controle.** Mas vale reiterar que não poderão ser

ignorados óbices reais à ação efetiva do gestor para atendimento do espírito da Lei 13.979, de 2020, conforme permissão do art. 22 da LINDB, acima citados, que deverão estar documentados nos autos.

98. Por outro lado, nada impede que a justificativa de que trata o §2º supracitado ocorra *aliunde*, ou seja, mediante simples concordância com os argumentos lançados em nota técnica ou outro documento feito pela área técnica competente que, analisando os preços obtidos, conclui pela necessidade de dispensa, no todo ou em parte, de formalidades relacionadas à estimativa de preços para a contratação. Nesse sentido prevê o art. 50, §1º da Lei nº 9.784/99 que:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

[...]

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

99. Estabelecido esse ponto, cabe, por fim, tratar das repercussões da incidência desse dispositivo, em especial quando houver a dispensa total da estimativa de preços.

100. Inicialmente, no que tange à questão orçamentária, a ausência de estimativa de preços não exime a Administração da obrigação de proceder à devida declaração de disponibilidade de recursos orçamentários suficientes para atender à despesa em questão, já que o elemento da "adequação orçamentária" consta expressamente do art. 4º-E, §1º, VII e não foi excepcionado pelo §2º.

101. Isso gera a necessidade de se compreender adequadamente o que significa a aplicação do art. 4º-E, §2º. Há duas formas de interpretá-lo: ou dispensa de haver estimativa de preços de qualquer natureza ou dispensa de seguir a estimativa de preços prevista no inciso VI, sem prejuízo de o órgão estimar o preço por outros meios (de forma expedita, por simples cálculos, a partir do valor autorizado para uso na rubrica orçamentária respectiva etc – sem a pesquisa prevista no inciso VI). Na primeira hipótese, a contratação ocorreria sem um valor de referência, enquanto que na segunda haveria um valor de referência, só que este não teria embasamento em pesquisas, mas sim em mera justificativa.

102. Considerando que a Lei exige sempre a adequação orçamentária (postergada apenas no caso de registro de preços) e que esta depende de alguma estimativa de preços a servir de baliza para a contratação, entende-se que a segunda interpretação é a mais indicada. **A invocação do art. 4º-E, §2º da Lei nº 13.979/20 não significa que a Licitação ou a Contratação Direta ocorrerá sem valor estimado algum, mas sim que a referência estimada poderá ser obtida por qualquer metodologia adotada pela Administração (histórico de contratações próprias anteriores, preço negociado com o contratante no caso de dispensa, preenchimento de planilha em serviço com mão-de-obra com base nas convenções coletivas etc), desde que justificado nos autos e adequado com o orçamento.**

103. O valor final dessa operação representará não só a adequação orçamentária, mas também o valor estimado da contratação, para fins de aceitação de preços.

104. Já no caso de contratação direta, não há grandes problemas, uma vez que, no caso, o valor a ser utilizado para fins de adequação orçamentária seria aquele proposto pela empresa e aceito pela Administração, o qual deve ser compatível com a disponibilidade orçamentária do órgão ou da entidade.

105. A segunda repercussão se dá, no caso de procedimento licitatório, quando da elaboração de edital. O art. 40, X, da Lei de Licitações dispõe que o edital deve conter o *critério de aceitabilidade dos preços unitário e global* e o art. 11 do Decreto nº 7.983/13 prevê que "Os critérios de aceitabilidade de preços deverão constar do edital de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia". No caso de existirem custos unitários individualizados, não vai ser possível prever no edital a compatibilidade dos custos unitários como critério de aceitabilidade (até porque, como já teria sido justificado no processo, seria inviável esse tipo de procedimento).

106. Entretanto, ainda assim, caso o gestor entenda factível, poderá prever a obrigatoriedade de apresentação dos custos unitários, com sua composição detalhada, nas propostas de preços, pois, nesse caso, ficaria mais difícil jogo de planilha entre aditamentos. Registre-se apenas a necessidade de se ter em mente eventual dificuldade dos fornecedores de decompor os custos globais em custos unitários em 4 (quatro) dias úteis quando a própria Administração não teve condições de assim fazê-lo.

107. Cabe reiterar, por fim, que a dispensa da estimativa de preços não exime a administração de prever no Termo de Referência/Projeto Básico os critérios de medição e pagamento necessários à execução contratual, nos termos do art. 4º-E, §1º, V, também não excepcionado pelo §2º.

### 3.5 Inteligência, Extensão e Repercussões do Art. 4º-E, §3º e 4º-I da Lei nº 13.979/20 - Aceitabilidade de Preços e Alterações Contratuais.

108. Fixada a premissa de que a aplicabilidade do Decreto 7.983/13 é restrita às hipóteses em que a Lei 13.979/20 "reproduzir o mesmo conteúdo, sentido e alcance da lei que deu fundamento de validade ao decreto", no caso, a Lei 8.666/93, percebe-se nitidamente que referido Decreto não poderia regular aspectos em que uma Lei especial e

temporária a ele posterior dispusesse expressamente de forma diferente, como no caso da Lei 13/979/2020, ainda mais para limitar o alcance desta.

109. Mais precisamente, ainda que o órgão ou entidade adote a forma de orçamentação prevista no referido Decreto 7.983/13 na licitação ou contratação fundada na Lei 13.979/2020, o estabelecimento de preços máximos, tanto unitários como global, há de sofrer o influxo da previsão contida no §3º do art. 4º-E da Lei 13.979/2020, cujo teor é o seguinte: “[o]s 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.”

110. É dizer, em se tratando de licitação ou contratação voltada ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, lastreada na Lei 13.979/2020, suas previsões especiais regularão a conduta do agente, em adição ou substituição às limitações regulamentares estabelecidas para as situações de normalidade, conforme o caso.

111. Isso significa que os critérios de aceitabilidade de preços unitários máximos e global poderão ser mitigado, ainda que se adote a sistemática de orçamentação prevista no Decreto 7.983/13 – na medida em que essa metodologia é uma opção do gestor, mesmo nas licitações lastreadas na Lei 13.979/2020, conforme já exposto no presente parecer – e a aceitação de preços superiores aos estimados é uma prerrogativa a este conferida pela mesma Lei, presente a condição nela prevista.

112. E esse raciocínio também vale para a hipótese específica de aceitação incidente sobre o regime de empreitada por preço global ou integral, que embora não limite totalmente a aceitação da proposta à observância dos preços unitários estimados, só admite a superação destes nos casos de respeito ao custo global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato. Assim, isso também poderá (ou mesmo deverá) ser relevado, caso presente a condição prevista no art. 4º-E, §3º, tudo para se atingir o objetivo maior de se possibilitar a contratação ou aditivação, já que o tempo depõe contra a mitigação dos efeitos da pandemia para a sociedade.

113. Em outras palavras, assim como é possível a invocação do art. 4º-E, §3º para admitir proposta com preço global superior ao estimado pela Administração, afigura-nos como igualmente possível a utilização do mesmo dispositivo para admitir preços unitários superiores aos estimados pela Administração, independentemente de se enquadrar na exceção do art. 13, I do Decreto nº 13.979/20. Ou seja, a aceitação de preços unitário também poderá ocorrer por justificativa mediante aplicação do dispositivo supracitado da Lei nº 13.979/20, tratando-se de situação em que esta lei atenua o regramento antes incidente pela aplicação do Decreto nº 7.983/13.

114. Da mesma forma, as limitações regulamentares à aditivação contratual, cristalizadas após longo período de normalidade, não podem se pretender aplicáveis às contratações especiais e temporárias lastreadas na Lei 13.979/2020, que possui regramento próprio em sentido diametralmente oposto, ou seja, para possibilitar o aumento do limite de acréscimos e supressões unilaterais para o patamar de 50%, além de permitir aceitação de preços superiores aos estimados. De fato, seria um contrassenso a Lei nova, excepcional e temporária ampliar os limites da Administração, mas um Decreto anterior e voltado às situações de normalidade tolher seu alcance e sentido e, eventualmente, criar óbice ao atendimento de alguma necessidade para o enfrentamento da emergência de saúde pública que a Lei visava justamente afastar.

115. Por conta disso, os modelos de engenharia lastreados na Lei 13.979/2020 não reproduziram a previsão de limite de 10% para as alterações contratuais nos contratos cujo regime de execução seja o de empreitada global ou integral, e tampouco as limitações de aditivação gerais ou diferenciadas de acordo com cada regime, por se entender que esta regulação é aplicável nas contratações lastreadas na legislação promulgada para as situações de normalidade (Lei 8.666/93, Lei 10.520/02, Lei 12.462/12, entre outras), mas não para a Lei 13.979/2020, que excepcional e temporariamente dispõe em sentido distinto nesses temas.

#### **4. NECESSIDADE DE ESTUDOS PRELIMINARES NO CASO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA SERVIÇOS NÃO-COMUNS DE ENGENHARIA**

116. No Parecer nº 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU foi enfatizada a dispensa, prevista no art. 4º-C da Lei nº 13.979/20, de realização de Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos, quando se tratar de bens ou serviços de natureza "comum".

117. A lei regula duas formas de contratação: a dispensa de licitação (art. 4º) e o pregão eletrônico (art. 4º-G). Este, por natureza, se limita a bens e serviços comuns, mas a dispensa, *a priori*, pode incidir sobre bens e serviços comuns ou não.

118. Quando da elaboração do Parecer supracitado e dos documentos de contratação relativos a aquisições e prestações de serviços em geral optou-se por ignorar a possibilidade de dispensa para bens ou serviços não-comuns (e a necessidade de estudos preliminares em tais casos) por entendermos se tratar de situação tão excepcional e específica que o documento-modelo correria riscos de, ainda assim, ser ineficiente, por tratar de uma ocorrência de raríssima incidência e com tantas peculiaridades (em regra) que ainda assim seriam necessários vários ajustes e alterações. Isso não significa

que os bens e serviços não-comuns também teriam o planejamento da contratação dispensado - a eles simplesmente não se aplica nem a lei nem o parecer, já que nenhum os aborda nesse ponto.

119. No caso de serviços de engenharia, entretanto, a situação se modifica. Não é de todo incomum haver a contratação de serviços não-comuns de engenharia e o regramento destes, no que concerne à instrução processual (leia-se: lista de verificação) ou aos documentos de contratação (projeto básico e minuta contratual), é bastante similar ao dos serviços comuns, quando ambos forem contratados por dispensa de licitação.

120. Por essa razão, é importante fazer o presente alerta: o art. 4º da Lei nº 13.979/20 é aplicável para serviços de engenharia de qualquer natureza, comuns ou não. Da mesma forma, os modelos anexos a este parecer podem ser utilizados em qualquer uma dessas situações. Entretanto, incumbe à área demandante qualificar o serviço como comum ou não (mesmo sendo uma dispensa!) e sendo caracterizado como serviço não-comum é necessário que se façam os estudos preliminares nos moldes previstos na IN SEGES/MP nº 5/2017, no que couber, considerando a exigência de Projeto Básico Simplificado prevista no art. 4º-E, §1º a Lei nº 13.979/20.

## 5. APONTAMENTOS SOBRE OS MODELOS DE ENGENHARIA.

### 5.1 Lista de Verificação;

121. A Lista de Verificação seguiu o mesmo formato da Lista de Verificação de Serviços em geral, com as seguintes inclusões:

- a) Referência ao artigo 6º, I e II da Lei nº 8.666/93 que trata das definições de serviço e de obra, enfatizando que a b) Lista em questão não se aplica a esta.
- c) Referência às peculiaridades de orçamentação abordadas neste parecer (item 4)
- d) Aprovação dos projetos junto às autoridades competentes;
- e) Identificação dos profissionais da área de engenharia ou arquitetura que elaboraram os documentos técnicos;
- f) Juntada de RRT ou ART relativa aos documentos que instruem os autos;
- g) Tratamento de Projetos padronizados nos termos do art. 11 da Lei nº 8.666/93;
- h) Enquadramento do serviço como comum e cumprimento de providências de planejamento da contratação e gerenciamento de riscos para dispensa de licitação para serviços não-comuns de engenharia.
- i) Definição e Motivação do regime de execução do objeto (empreitada por preço unitário, por preço global etc.);
- j) Justificativa para aceitação ou vedação para consórcios e subcontratações;

122. Quanto aos itens "g" e "h", eles, em tese, se aplicariam a todos os tipos de contratos. Mas optou-se por colocar essa previsão apenas nos serviços de engenharia porque tais previsões incorporam faculdades que só tendem a ser utilizadas em quantidade significativa em tais tipos de serviços.

123. Já no que concerne aos itens "i" e "j", eles também se aplicam aos demais tipos de contratações. No caso deles, a inclusão apenas na lista de engenharia se dá por se tratarem de providência que já são mencionadas nos modelos de contratação (modelos de Edital e Termo de Referência/Projeto Básico), de modo que se trata mais de um reforço, do que de uma orientação nova. Nesse contexto, tem-se que consórcios e subcontratações são comuns o suficiente para demandar esse reforço apenas nos serviços de engenharia.

### 5.2 Edital de Pregão;

124. O Edital de Pregão seguiu as cláusulas já aprovadas dos editais usuais de serviços comuns de engenharia com as alterações feitas para os editais de serviços fundados na Lei nº 13.979/20, além dos pontos abaixo:

- Inclusão de disposição alertando sobre a necessidade de se incluir eventuais custos decorrentes de obrigação de substituição de empregado por conta de causa relacionada à COVID-19;
- Compatibilização da regra geral de aceitação de propostas com a possibilidade de invocação do art. 4º-E, §3º da Lei nº 13.979/20, no caso de a proposta ultrapassar o preço estimado ou o preço máximo fixado pela Administração;
- Qualificação como facultativas (em vermelho), ainda que preferenciais, das regras sobre composição unitária de custos e BDI com nota explicativa citando os termos deste parecer;
- Compatibilização do Capítulo III do Decreto nº 7.983/13 com o art. 4º-E, §3º da Lei nº 13.979/20, permitindo a aceitação da proposta quando algum custo unitário for superior ao fixado pela Administração, se for apresentada justificativa nos termos do art. 4º-E, §3º;

- Qualificação como facultativos dos anexos referentes à Planilha de Custos e Formação de Preços e a Composição do BDI, nos termos deste parecer.

### 5.3

#### Termo de Referência e Projeto Básico;

125. O Termo de Referência seguiu as cláusulas já aprovadas dos termos de referência usuais de serviços comuns de engenharia com as alterações feitas para os de serviços fundados na Lei nº 13.979/20, além dos pontos abaixo:

- Inclusão de alerta geral sobre a simplificação necessária do Termo de Referência;
- Inclusão de Notas Explicativas, em vários locais, alertando sobre a dispensabilidade da decomposição do custo global em custo unitário, quando inviável, nos termos deste parecer;
- Inclusão de Nota Explicativa sobre os critérios de aceitabilidade de preços, em especial em razão do entendimento acima sobre os custos unitários;
- Inclusão de Nota Explicativa específica sobre o uso dos sistemas SINAPI/SICRO, nos termos deste parecer;
- Inclusão de Nota Explicativa específica sobre BDI, nos termos deste parecer;
- Inclusão de Nota Explicativa específica sobre ART dispensada caso dispensada a produção de planilha com decomposição de custos unitários, nos termos deste parecer;
- Inclusão da recomendação de uso da empreitada por preço unitário sempre que os projetos não forem elaborados com maior nível de rigor e precisão;
- Reformulação da Nota Explicativa sobre sustentabilidade conforme Parecer n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU e inclusão de Nota Explicativa na parte de obrigações sobre o uso de cláusulas de sustentabilidade conforme a orientação do parecer acima, no sentido de que as obrigações só poderão ser afastadas se elas inviabilizarem o sucesso da contratação para o atendimento da demanda;
- Inclusão de subitem 11.49.4 especificando que a exigência de cópia autenticada pode ocorrer apenas se houver dúvida sobre a autenticidade, nos termos do art. 9º do Decreto nº 9.094/17;
- Inclusão de obrigações facultativas, dirigidas a serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra, voltadas para diminuir o contágio da COVID-19, usando por analogia as regras presentes no serviço público
- Inclusão de prazo para apresentação de medição prévia dos serviços executados, ao final de cada etapa da execução contratual;
- Inclusão das regras específicas de Qualificação Técnica;
- Modificação das regras de aceitabilidade de preços, para incluir a possibilidade de não haver preços unitários de referência, bem como incluindo a possibilidade de incidência do art. 4º-E, §3º da Lei nº 13.979/20;
- Qualificação como facultativos dos anexos referentes à Planilha de Custos e Formação de Preços e a Composição do BDI, nos termos deste parecer.

126.

Para elaboração do Projeto Básico tomou-se por base o Termo de Referência feito da forma acima e os ajustes feitos e já aprovados quando da elaboração do Projeto Básico de Serviços em geral de COVID-19, além de ter sido feitas as seguintes modificações adicionais:

- Remoção da disposição sobre Vistoria prévia à Licitação, por não fazer sentido em uma dispensa de licitação;
- Remoção de obrigação de fiscalização para os fins do art. 3º, §5º da Lei nº 8.666/93 (preferência a empresas que cumpram reservas de vagas a pessoas com deficiência), por se tratar de hipótese de preferência em licitação;
- Inclusão das cláusulas de Rescisão, Alteração, Casos Omissos, Disposições Gerais e Vedações, para o caso de o instrumento contratual ser dispensado, nos casos permitidos pela lei.

### 5.4

#### Minuta Contratual.

127.

A minuta contratual ora apresentada é largamente a feita para os serviços em geral, com mudanças pontuais adiante listadas:

- Inclusão de Nota Explicativa no objeto contratual acerca da checagem das planilhas antes da assinatura do contrato;
- Alteração da cláusula do prazo de execução dos serviços com referência ao cronograma físico-financeiro do serviço de engenharia, em vez de colocar previsão de tal prazo na minuta contratual em si;

- Exclusão da menção às regras específicas do Decreto nº 7.983/13 para alterações contratuais, constantes do modelo geral de serviços comuns de engenharia, nos termos do item 3.5 deste Parecer, com inclusão de nota explicativa acerca do tema.

## 6.

## CONCLUSÃO

128.

Em resumo, as premissas complementares que ora se apresentam, além das minutas em si, detalhadas acima, são as seguintes:

- a) Ficam ratificadas todas as premissas apresentadas no PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU;
- b) Recomenda-se que se evite a aplicação da analogia e a invocação de precedentes antigos para imposição de limitações às contratações fundadas na situação de emergência em saúde pública. Nesses casos, há presunção relativa de malferimento ao regime jurídico da Lei nº 13.979/20 que pauta pela celeridade na contratação. Ônus argumentativo adicional do intérprete para justificar a restrição, caso-a-caso, considerando os interesses jurídicos em jogo;
- c) Não se aplica o regime jurídico específico da Lei nº 13.979/20 às Obras, incumbindo à área demandante realizar o enquadramento da contratação, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 54, de 2014;
- d) Inexiste qualquer relação de prioridade ou de maior ou menor importância entre Contratação Direta por Dispensa, prevista no art. 4º, e a Licitação na Modalidade Pregão Eletrônico prevista no art. 4º-G, todos da Lei nº 13.979/20. Obrigação de fundamentação da opção feita, qualquer que seja ela, decorrente do dever de motivação dos atos administrativos (art. 2º da Lei nº 9.784/99). Inexistência de ônus argumentativo adicional para escolha da dispensa em detrimento da licitação - regime jurídico possibilita ao gestor a escolha da opção que melhor lhe atenda;
- e) O Decreto nº 7.983/13 somente se aplica aos serviços de engenharia fundados na Lei nº 13.979/20 no que esta última for compatível com a Lei nº 8.666/93.
  - e.1) A decomposição do custo global nos respectivos custos unitários é recomendável, porém pode ser afastada de forma juridicamente válida, em sendo uma medida necessária para o enfrentamento da situação de emergência em saúde pública;
  - e.2) A utilização dos sistemas SINAPI e SICRO é facultativa. A possibilidade de afastar o uso de tais sistemas ocorre não só quando inviável ou impossível, mas também quando inidôneo, inoportuno ou pouco confiável para embasar a pesquisa de preços, em especial considerando a volatilidade dos preços e do fornecimento em geral e localmente. Incumbe ao Administrador, diante das opções apresentadas pelo art. 4º-E, §1º, V da Lei nº 13.979/20 (sendo o SINAPI/SICRO exemplo da prevista na alínea "c") escolher aquelas que se mostrarem mais consentâneas com o interesse público, conforme o caso concreto;
  - e.3) Dispensa de individualização do BDI quando inviável ou impertinente em razão da metodologia de estimativa de preços utilizada. Necessidade de justificativa nos autos;
  - e.4) A previsão contida no art. 4º-E, §2º, da Lei nº 13.979/20 pode ser lida de forma extensiva, de modo a possibilitar não só a dispensa integral da estimativa de preços, mas também a dispensa parcial, afastando pré-requisitos ou formalidades que sobre elas venham a incidir, em especial as previstas no Decreto nº 7.983/13. Necessidade de sólida justificativa demonstrando o benefício, para o interesse público, do uso desse artifício;
  - e.5) A utilização da prerrogativa do art. 4º-E, §2º não dispensa toda e qualquer estimativa de preços, mas sim a estimativa prevista no art. 4º-E, §1º, VI, ou seja, precedida de pesquisa de preços, sendo possível que a Administração faça tal estimativa por outros meios (simples cálculos, negociação com o contratante no caso de dispensa, etc.), desde que de forma justificada e obedecendo a necessária adequação orçamentária, com as ressalvas aplicáveis no caso de sistema de registro de preços;
  - e.6) Aplica-se o disposto no art. 4º-E, §3º tanto para a aceitação de preços globais, quanto no que concerne aos preços unitários. Independentemente do regime de execução utilizado ou da incidência da exceção do art. 13, I do Decreto nº 7.983/13, é possível que a Administração aceite proposta com preço unitário superior ao por ela estimado, mediante justificativa, pela invocação do art. 4º-E, §3º supracitado.

- e.7) São incompatíveis com a Lei nº 13.979/20, em especial com os arts. 4º-E, §3º e 4º-I, as restrições ao aditamento contratual previstas nos arts. 13, II e 14 do Decreto nº 7.983/13.
- f) É possível a utilização da dispensa de licitação para contratação de serviços não-comuns de engenharia, caso em que devido o planejamento da contratação e o gerenciamento de riscos em todas as suas fases, nos termos da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017.

129. Diante do exposto, feitas essas observações, submetem-se as minutas anexas a esta manifestação, aprovadas em reuniões realizadas diariamente nos dias 14 a 17/4/2020, à análise do Sr. Diretor do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos.

À consideração superior.

**Hugo Teixeira Montezuma Sales**

Coordenador da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos - CNMLC

**Adriano Dutra Carrijo**

Advogado da União

**Alyne Gonzaga de Souza**

Advogada 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

**Fabrício Lopes Oliveira**

Procurador Federal

**Karina Bacciotti Carvalho Bittencourt**

Procuradora Federal

**Leandro Sarai**

Procurador do Banco Central

**Marcelo Akiyoshi Loureiro**

Advogado da União

**Rachel Nogueira de Souza**

Procuradora da Fazenda Nacional

1. Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros Editores: 34<sup>a</sup> ed., 2019, p. 355.
2. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 357. v. I, p. 357
3. Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 116

---

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 ELIETE VIANA XAVIER, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 405650373 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ELIETE VIANA XAVIER. Data e Hora: 20-04-2020 20:20. Número de Série: 1624093. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.

---

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 405650373 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINA ZANCANER ZOCKUN. Data e Hora: 20-04-2020 18:44. Número de Série: 17138348. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por LEANDRO SARAI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 405650373 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEANDRO SARAI. Data e Hora: 20-04-2020 18:14. Número de Série: 17397483. 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 405650373 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMAO. Data e Hora: 20-04-2020 18:56. Número de Série: 17142155. 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 405650373 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO AKIYOSHI LOUREIRO. Data e Hora: 20-04-2020 18:15. Número de Série: 1757734890204270913. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

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 405650373 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br/documento/405650373>

<http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RACHEL NOGUEIRA DE SOUZA. Data e Hora: 20-04-2020 18:46. 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 405650373 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABRICIO LOPES OLIVEIRA. Data e Hora: 20-04-2020 18:21. Número de Série: 17399469. 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 405650373 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS. Data e Hora: 20-04-2020 18:22. Número de Série: 17122948. 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 405650373 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES. Data e Hora: 20-04-2020 18:17. Número de Série: 26113175607471164680340473837. 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 405650373 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINA SARAIVA DE FIGUEIREDO CARDOSO. Data e Hora: 20-04-2020 17:47. Número de Série: 13464189. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

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 405650373 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIANO DUTRA CARRIJO. Data e Hora: 20-04-2020 18:43. Número de Série: 31324327150142904222639884234. 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 405650373 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALYNE GONZAGA DE SOUZA. Data e Hora: 20-04-2020 18:13. Número de Série: 13190960. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



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

**DESPACHO n. 00247/2020/DECOR/CGU/AGU**

**NUP: 00688.000716/2019-43**

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

**ASSUNTOS: Modelos de edital e seus anexos para contratação de serviços de engenharia relacionados ao enfrentamento da pandemia do coronavírus.**

Exmo. Senhor Consultor-Geral da União,

1. Aprovo o Parecer nº 6/2020/CNMLC/CGU/AGU da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União e os seus anexos, que incluem Lista de Verificação de Contratação de Serviços de Engenharia (para contratação direta nos termos do art. 4º da lei ou para contratação por pregão); modelo de contrato de Serviços de Engenharia (para contratação direta nos termos do art. 4º da lei ou para contratação por pregão); modelo de Projeto Básico para Contratação Direta de Serviços de Engenharia por Dispensa de Licitação; modelo de Edital de Pregão Eletrônico para Contratação de Serviços Comuns de Engenharia; e modelo de Termo de Referência para Contratação de Serviços Comuns de Engenharia por Pregão Eletrônico.

2. Registre-se que na forma da Portaria CGU nº 3, de 14 de junho de 2019, 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.

3. 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:

**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.

4. 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, 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 adequado, oportunidade em que também se recomenda que sejam destacados os termos dos itens 2 e 3 deste Despacho.

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

Brasília, 23 de abril 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

---

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 416051271 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA. Data e Hora: 23-04-2020 12:40. 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. 00340/2020/GAB/CGU/AGU**

**NUP: 00688.000716/2019-43**

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

**ASSUNTOS: Modelos de edital e seus anexos para contratação de serviços de engenharia relacionados ao enfrentamento da pandemia do coronavírus.**

1. Aprovo, nos termos do Despacho nº 247/2020/DECOR/CGU/AGU, o Parecer nº 6/2020/CNMLC/CGU/AGU, da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, bem como a Lista de Verificação de Contratação de Serviços de Engenharia (para contratação direta nos termos do art. 4º da lei ou para contratação por pregão); o modelo de contrato de Serviços de Engenharia (para contratação direta nos termos do art. 4º da lei ou para contratação por pregão); o modelo de Projeto Básico para Contratação Direta de Serviços de Engenharia por Dispensa de Licitação; o modelo de Edital de Pregão Eletrônico para Contratação de Serviços Comuns de Engenharia; e o modelo de Termo de Referência para Contratação de Serviços Comuns de Engenharia por Pregão Eletrônico.

2. Confira-se ciência aos membros da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos, e encaminhe-se o feito ao DEINF/CGU para as providências sugeridas.

Brasília, 23 de abril 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 416216987 no endereço eletrônico [http://sapiens.agu.gov.br](https://sapiens.agu.gov.br). Informações adicionais: Signatário (a): ARTHUR CERQUEIRA VALERIO. Data e Hora: 23-04-2020 17:20. Número de Série: 17340791. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



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 publica de importância internacional decorrente do coronavírus, causador do Covid-19)**

EMENTA: Padronização das Minutas relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde publica 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

**1.**

**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 quanto 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:

- 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;
- 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 sí, a qual será dividida em quatro tópicos, quais sejam:

- Premissas e Entendimentos Gerais sobre a aplicação da norma (que se refletem em diversos pontos de mais de um documento);
- Listas de Verificação;
- Planejamento e Contratação para Dispensa e para Pregão (Termo de Referência, Projeto Básico e Minuta Contratual); e
- 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 incorporaram 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 publica 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:

- **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 necessidade 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 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.

◦ 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 acessoriadade, 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.

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

41. É cediço que a IN Nº 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 Nº 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 conterá:

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.

◦ **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.

◦ **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; [\(Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017\)](#)

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, exige 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 dispostas 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 nº 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 nº 8.666, de 1993, como condição de eficácia do ato.

Referência: Parecer nº 1/2017/PLENÁRIO/CRU3/CGU/AGU.

64. Cite-se, outrossim, o seguinte excerto do Parecer nº 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 nº 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 nº 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 nº 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.

- i) **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"**

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 procedural, 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.

- 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** conterá: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

[...]

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 viger 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 nº 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 nº 13.979, de 2020, em seu artigo 4º, 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. 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.

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 nº 13.979/20 terão suas publicações instrumentalizadas na forma do art. 4º, §2º.

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 nº 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. 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”;
- 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;

- 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;
- 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 viger até o fim de seus respectivos prazos de vigência;
- 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 13.979/29), 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 Nº00026/2016/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* procedural 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;

- 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;
- 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:

- Mudança da nomenclatura e retirada da menção a “edital” e procedimento licitatório no decorrer do documento;
- Remoção de disposições acerca do orçamento sigiloso, já que este instituto é próprio do pregão;
- Remoção de disposições acerca do registro de preços, já que este instituto é próprio da licitação;
- Inclusão expressa da necessidade de justificativa da escolha do fornecedor, em adição ao dito acima;
- 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;
- 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);
- 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;
- 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;
- 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;
- 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:

- 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);
- Modificação da cláusula de vigência em conformidade com o art. 4º-H, de acordo com o entendimento esposado neste parecer;
- 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;
- 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.
- 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 N° 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 n.º 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 abstemos 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#AT1>, 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 licitatórios, 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 dos 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 somente 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 Habilidade 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 segurança 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

**Fabrício 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>.

<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.

---

---

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 contrações 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 obrigatoria 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

1. <sup>▲</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](https://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.

## NOTAS EXPLICATIVAS

O presente modelo de Projeto Básico visa a subsidiar a Administração na contratação direta, **de serviços de engenharia**, relacionada ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, causador da COVID-19. É o documento que mais sofrerá variação de conteúdo, em vista das peculiaridades do órgão ou entidade contratante e, principalmente, do objeto. Serve de supedâneo para a Administração elaborar seu próprio Projeto Básico, consoante às condições que lhes são próprias, por isso que não deve prender-se textualmente ao conteúdo apresentado neste documento.

Trata-se de modelo de Projeto Básico e nos termos do art. 29 da Instrução Normativa SEGES/MP n. 5/2017 o referido modelo deverá ser utilizado no que couber. Para as alterações, deve ser apresentada justificativa, nos termos do art. 29, §1º da referida IN. Eventuais sugestões de alteração de texto do referido modelo de TR poderão ser encaminhadas ao e-mail: [cgu.modeloscovid19@agu.gov.br](mailto:cgu.modeloscovid19@agu.gov.br). O registro das atualizações feitas (“Nota de Atualização”) em cada versão pode ser obtido na página principal dos modelos de licitações e contratos no sítio eletrônico da AGU.

Os itens deste modelo, destacados em vermelho itálico, devem ser preenchidos ou adotados pelo órgão público contratante, de acordo com as peculiaridades do objeto e critérios de oportunidade e conveniência, cuidando-se para que sejam reproduzidas as mesmas definições nos demais instrumentos (termo de contrato, nota de empenho etc), para que não conflitem.

Alguns itens receberão notas explicativas destacadas para compreensão do agente ou setor responsável pela elaboração do Projeto Básico, que deverão ser devidamente suprimidas quando da finalização do documento.

Os Órgãos Assessorados deverão manter as notas de rodapé dos modelos utilizados para a elaboração das minutas e demais anexos, a fim de que os Órgãos Consultivos, ao examinarem os documentos, estejam certos de que dos modelos são os corretos. A versão final do texto, após aprovada pelo órgão consultivo, deverá excluir a referida nota.

**Sistema de Cores:** O presente modelo serve para todos os tipos de **serviços de engenharia**. As partes em **cinza** dizem respeito a cláusulas necessárias para serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra. Portanto, se o serviço exigir a dedicação exclusiva de mão-de-obra, tais cláusulas devem ser mantidas. Se não, deve haver a sua remoção.

Os destaques em **verde** dizem respeito a cooperativas. Da mesma forma, deverão ser removidas essas disposições se não for admitida a contratação de cooperativas.

**Deve-se ter em vista o objetivo principal de “otimizar e acelerar o procedimento para enfrentamento da situação decorrente do coronavírus”, como se extrai do PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, do qual colacionamos ainda os seguintes trechos:**

“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 incorporaram 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.

[...]

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.

[...]

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.”

Esse entendimento se depreende da Lei nº 13.979, de 2020, que expressamente permitiu a simplificação do Projeto Básico:

“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 conterá:

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.”

Além disso, conforme Art. 4º-C da Lei nº 13.979, de 2020, “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.”

**Em vista do exposto, além da dispensa dos estudos preliminares e do gerenciamento de risco prévio à gestão contratual, eventuais normas previstas na IN nº 5/2017-SEGES/MP como modelos ou sugestões dirigidas ao gestor devem ser sopesadas considerando a possibilidade fática diante dessa situação excepcional.**

Para mais detalhes, consultar a [Lista de Verificação relativa a este modelo](#).

## DISTINÇÃO ENTRE SERVIÇO E OBRA

O art. 6, incisos I e II da Lei nº 8.666, de 1993, estabelece as definições de obras e serviços e o Manual de Obras e serviços de engenharia - Advocacia-Geral da União, assim explicita:

“O Parecer n. 075/2010/DECOR/CGU/AGU segue o mesmo raciocínio e propõe a seguinte solução (Item 83.4):

a) Em se tratando de alteração significativa, autônoma e independente, estar-se-á adiante de obra de engenharia, vedada a adoção do pregão;

b) Em se tratando de alteração não significativa, autônoma e independente, estar-se-á adiante de serviço de engenharia, cabível a adoção do pregão;

Nesse ponto, há semelhança com o conceito formulado pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, para o qual reforma consiste em alterar as características de partes

de uma obra ou de seu todo (g.n.), desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual (Orientação Técnica IBR n. 02/2009).

Não compete ao Órgão Consultivo emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade (BPC n. 07). Todavia, deve zelar para que o órgão técnico apresente os subsídios que permitam o devido processo de subsunção dos fatos à norma, de modo que o enquadramento como obra ou como serviço de engenharia seja coerente, lógico, plausível e perfeitamente adaptado ao direito. Obviamente, nem todas as situações práticas estarão dentro da zona de plena certeza jurídica. A convergência, porém, será proporcional à robustez dos elementos processuais. Assim, os responsáveis pela elaboração dos projetos deverão fundamentar diligentemente as escolhas apresentadas, enquanto o órgão de Consultoria deve zelar pela correta instrução processual. O mesmo se aplica relativamente à definição do caráter “comum” do serviço, vez que o nível de detalhamento das informações existentes no processo influencia diretamente no critério de padronização do objeto da contratação, como adiante se verá.

Consequentemente, serviço de engenharia é a atividade destinada a garantir a fruição de utilidade já existente ou a proporcionar a utilização de funcionalidade nova em coisa/bem material já existente. Não se cria coisa nova. Pelo contrário, o serviço consiste no conserto, na conservação, operação, reparação, adaptação ou manutenção de um bem material específico já construído ou fabricado. Ou, ainda, na instalação ou montagem de objeto em algo já existente. Objetiva-se, assim, manter-se ou aumentar-se a eficiência da utilidade a que se destina ou pode se destinar um bem perfeito e acabado.

A distinção é relevante para a escolha da modalidade licitatória cabível, uma vez que apenas os serviços comuns de engenharia podem e devem ser obrigatoriamente licitados por meio de pregão, de modo que o órgão técnico deverá analisar cuidadosamente as características da atividade a ser contratada a fim de corretamente caracterizá-la como obra ou serviço de engenharia e fundamentar convincentemente a decisão adotada”.

(SILVA FILHO, Manoel Paz. **Manual de obras e serviços de engenharia: fundamentos da licitação e contratação.** Brasília: AGU, 2014, p. 9-12. Disponível em [www.agu.gov.br/page/download/index/id/28095642](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/28095642)). Além disso, a Lei nº 13.979, de 2020, não prevê a contratação de obra.

O correto enquadramento do objeto da contratação como obra ou serviço de engenharia é de responsabilidade do profissional devidamente habilitado, de acordo com a Lei nº 5.194, de 1966 e as Resoluções do Conselho Federal de Engenharia e Agricultura – CONFEA e Orientação Normativa nº 54, da Advocacia-Geral da União.

## MODELO DE PROJETO BÁSICO

(SERVIÇO DE ENGENHARIA - COVID-19 – LEI Nº 13.979 – Dispensa de Licitação)

**ÓRGÃO OU ENTIDADE PÚBLICA**

DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº ...../20...

(Processo Administrativo n.º ....)

### 1. DO OBJETO

1.1. Contratação de serviço de engenharia, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento [ e em seu anexo]:

**OU**

ITEM	DESCRIÇÃO/ ESPECIFICAÇÃO	Unidade de Medida	Quantidade	Valor Unitário
1				
2				
3				
...				

- 1.2. O objeto da contratação tem a natureza de serviço de engenharia.
- 1.3. Os quantitativos e respectivos códigos dos itens são os discriminados na tabela acima.
- 1.4. A presente contratação adotará como regime de execução a ... (Empreitada por Preço Unitário/Empreitada por Preço Global/Execução por Tarefa/Empreitada Integral)
- 1.5. *O contrato terá vigência pelo período de \_\_\_\_\_ (dias/meses)[máximo de seis meses] prorrogável por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública de importância internacional, declarada por meio da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Sr. Ministro de Estado da Saúde*

**Nota explicativa:** Nos termos do art. 4º. –H da Lei 13.979, de 2020, 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.

**Nota explicativa:** A tabela acima é meramente ilustrativa; o órgão ou entidade deve elaborá-la da forma que melhor aprovou à contratação.

**Descrição do Objeto:** o objeto deve ser descrito com as especificações necessárias e suficientes para garantir a qualidade da contratação, cuidando-se para que não sejam admitidas, previstas ou incluídas condições impertinentes ou irrelevantes para o específico objeto do contrato.

**Decomposição dos Custos Unitários:** Conforme ponderado no o PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU, a sistemática prevista no Decreto 7.983/13 (e em tantas outras fontes), baseada na decomposição do serviço de engenharia em seus custos unitários, é algo mais abrangente do que a mera orçamentação dessas contratações, com implicações benéficas em vários aspectos, desde o planejamento do projeto até a execução contratual, razão pela qual segue como uma medida juridicamente recomendável. Entretanto, pode ocorrer o afastamento dessa sistemática, de forma juridicamente válida, com base no artigo 4º-E e § 2º da Lei 13.979/20, voltado à admissão de apresentação de Termo de Referência ou Projeto Básico Simplificado, além de dispensar excepcionalmente até mesmo a estimativa dos preços, em existindo motivos relevantes para tanto, justificado nos autos, ligados ao atendimento do objetivo maior de tentar conter o avanço da pandemia viral em escala superior aos recursos de saúde para enfrentá-la.

Caso o órgão ou entidade possa elaborar a planilha de custos e formação de preços de acordo com a sistemática peculiar do serviço de engenharia a ser realizado, deverá guardar compatibilidade com um dos regimes de execução previstos na Lei nº 8.666, de 1993: empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, empreitada integral ou tarefa, tratados mais à

frente. Além disso, nessa hipótese as planilhas utilizadas deverão conter a descrição completa de cada um dos insumos utilizados, a indicação do código Sinapi (ressalvados apenas aqueles não contemplados no sistema), as respectivas unidades de medida, a composição dos custos, os coeficientes de produtividade e os valores resultantes (composição analítica), em compatibilidade com as especificações dos serviços estabelecidos no estudo técnico preliminar ou anteprojeto (Decreto n. 7.983, de 2013, art. 2º). Também deverá constar a composição detalhada do BDI, nos termos do Decreto n. 7.983, de 2013, art. 9º).

**Valores e Pesquisa de Preços:** O art. 4º-E, §1º, VI da Lei nº 13.979/20 prevê como elemento do Projeto Básico a estimativa de preços, obtida 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 (incluindo SINAPI/SICRO); d) contratações similares de outros entes públicos; ou e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.

A utilização de mais de uma fonte de pesquisa ("cesta de preços"), bem como a preferência pela checagem de contratações anteriores do poder público tendem a gerar resultados melhores, mas nenhuma dessas medidas é indispensável para dar validade jurídica à pesquisa de preços realizada, bastando, nos termos da lei, o uso de uma das fontes lá indicadas. Cabe ao administrador verificar, de acordo com o objeto a ser contratado e a urgência da demanda, se o uso de uma "cesta de preços" e/ou a preferência pelo Painel de Preços ou contratações similares do Poder Público é viável, conveniente e oportuna.

Saliente-se que o art. 4º-E, §2º possibilita a dispensa de qualquer estimativa de preços, desde que mediante justificativa da autoridade competente. Além disso, o §3º do mesmo artigo permite a contratação, ainda que os preços sejam superiores ao obtido na estimativa. Nesse caso, se houver suspeita de abuso no preço, recomenda-se sejam acionados os órgãos de proteção ao consumidor e de defesa da concorrência, sem prejuízo de posterior busca, inclusive judicial, do resarcimento dos valores indevidamente pagos, caso confirmado esse abuso.

Além disso, o §3º do mesmo artigo permite a contratação, ainda que os preços sejam superiores ao obtido na estimativa. Nesse caso, se houver suspeita de abuso no preço, recomenda-se sejam acionados os órgãos de proteção ao consumidor e de defesa da concorrência, sem prejuízo de posterior busca, inclusive judicial, do resarcimento dos valores indevidamente pagos, caso confirmado esse abuso.

**SINAPI/SICRO:** O PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU entendeu que a orçamentação disciplinada no Decreto 7.983/13 com a **utilização do SINAPI/SICRO** seria uma faculdade do gestor, e não uma obrigação legal:

"Entende-se que a Lei nº 13.979/20 não admite o uso obrigatório de uma fonte específica de pesquisa, seja pela redação do caput do inciso VI supracitado, seja pela admissão de contratações sem estimativa alguma, mediante justificativa da autoridade competente. A incidência do princípio da Eficiência Administrativa pode recomendar uma utilização do SINAPI/SICRO, mas tal recomendação seria afastável em razão não só da "inviabilidade" ou 'impossibilidade', mas também da 'inidoneidade' ou da 'inconveniência', seja pelo preço em si do sistema não ser idôneo à contratação, pela flutuação dos preços, seja pela pesquisa com consulta aos sistemas não ser a forma mais ágil de atendimento ao interesse público emergente.

Melhor dizendo, fazendo uma interpretação da exceção do art. 6º do Decreto nº 7.983/13 conforme a Lei nº 13.979/20, tem-se que o termo 'inviabilidade' deve ser lido de forma ampla de modo a abranger não só as situações em que inexiste o custo do insumo no sistema ou que impossível a sua utilização; mas também em qualquer outra situação em que o uso do sistema não se mostre como sendo medida idônea, confiável, ou oportuna para a pesquisa de preços. Cabe ao gestor, analisando as opções dadas pela Lei (art. 4º-E, §1º, VI) para a estimativa de preços, incluindo o SINAPI/SICRO (alínea 'c'), escolher aquelas que melhor atenderem ao interesse público, quando da pesquisa de preços, sem prejuízo de utilização da prerrogativa prevista no art. 4º-E, §2º.

Vale salientar que a situação de calamidade tem alta capacidade de alterar a dinâmica do mercado, em geral e localmente, de modo que, por exemplo, uma cotação do SINAPI de Fevereiro de 2020, ainda que relativamente recente, pode não ser idônea em relação à realidade do fornecimento do insumo em questão. Da mesma forma, é possível que uma realidade de

fornecimento local torne inidônea uma cotação geral de um determinado insumo, ainda que esta esteja em tese atualizada, se tal atualização não tiver sido feita localmente. Inclusive, é possível que ocorram flutuações ou acontecimentos diários que tornem obsoletas cotações do SINAPI ou do SICRO muito rapidamente. Tudo isso demanda uma maior flexibilidade ao gestor de uso de outras fontes de pesquisa de preços, caso isso se mostre necessário, prescindindo-se da comprovação da inviabilidade requerida no art. 6º supracitado.

Além disso, pode ser que o fator 'tempo' seja crucial e, nesse sentido, a orçamentação com base nos parâmetros do Decreto 7.983/13, presumivelmente mais demorada, poderia inviabilizar ou atrasar a contratação, comprometendo o objetivo principal de enfrentamento da situação de emergência em saúde pública de importância internacional."

**Inclusão ou não do BDI:** O PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU traz um alerta no sentido de que a utilização do BDI eventualmente pode não ter pertinência ao caso dos autos, dependendo da forma como foi feita a orçamentação do custo global, podendo inclusive representar sobrepreço (quando os orçamentos obtidos para a estimativa já o integrarem no custo final). Mas, por outro lado, quando for adotada a sistemática de orçamentação prevista no Decreto 7.983/13, a utilização do BDI é algo a isso inerente, devendo-se observar as Súmulas 254 e 258 do TCU, que trazem as diretrizes acerca da composição dos custos do serviço de engenharia, respectivamente:

*"O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado."*

*"As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas".*

Ainda nessa hipótese, de adoção da sistemática de orçamentação prevista no Decreto 7.983/13, é importante verificar a questão de se utilizar **BDI diferenciado**, quando o fornecimento de materiais e equipamentos para a obra ou serviço de engenharia representar parcela significativa do empreendimento e puder ser realizado separadamente do contrato principal sem comprometimento da eficiência do contrato ou da realização do seu objeto, caso em que a Administração deverá realizar contratações diferentes para a empreitada e para o fornecimento.

Caso, porém, haja inviabilidade técnica do parcelamento do objeto, justificada mediante fundamentação plausível e aprovada pela autoridade competente, o projeto básico deverá apresentar BDI diferenciado para a parcela relativa ao fornecimento, conforme consignado na Súmula n. 253 do TCU, in verbis:

*"Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens" - Súmula/TCU nº 253/2010 (DOU de 13.04.2010, S. 1, p. 72).*

Texto extraído do Manual de Obras e Serviços de Engenharia – CGU/AGU.

**Anotação de Responsabilidade Técnica (ART):** Em relação ao tema, é preciso distinguir duas exigências distintas: A primeira refere-se à ART pelas planilhas orçamentárias, conforme disciplinado no artigo 10, do Decreto 7.983/13. Em relação a essa, segue-se o entendimento do multicitado PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU, no sentido de que a sistemática do Decreto 7.983/13 poderá ser afastada nos casos das contratações e dispensas para contratação de serviço de engenharia para o enfrentamento da situação de emergência em saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19. Em sendo juridicamente possível afastar tal sistemática *in totum*, evidente que a exigência do art. 10 também poderá o ser.

Já outra situação bem distinta é a Anotação de Responsabilidade Técnica concernente à elaboração do Projeto Básico relativo a obra ou serviço de engenharia, que caberá: (a) à própria Administração, por meio de responsável técnico pertencente a seus quadros, inscrito no órgão de fiscalização da atividade (CREA/CAU-BR); de acordo com o art. 7º, da Resolução

CONFEA nº 361, de 1991, segundo o qual os autores de projeto básico, sejam eles contratados ou pertencentes ao quadro técnico do órgão ou entidade pública, deverão providenciar a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente aos projetos; (b) a profissional (pessoa física ou jurídica) especializado, habilitado pelo CREA/CAU-BR, contratado pela Administração mediante licitação ou diretamente, cujos trabalhos serão baseados em anteprojeto desenvolvido pela Administração.

*Resolução/CONFEA nº 1.025 de 30 de outubro de 2009:*

“Art. 2º A ART é o instrumento que define, para os efeitos legais, os *responsáveis técnicos pela execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea*.

Art. 3º Todo contrato escrito ou verbal para execução de *obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea* fica sujeito ao registro da ART no Crea em cuja circunscrição for exercida a respectiva atividade.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo também se aplica ao vínculo de profissional, tanto a pessoa jurídica de direito público quanto de direito privado, para o desempenho de cargo ou função técnica que envolva atividades para as quais sejam necessários habilitação legal e conhecimentos técnicos nas profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.”

Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977:

“Art. 1º - Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à ‘Anotação de Responsabilidade Técnica’”.

**Regime de Execução:** Deve-se observar que o regime de execução por preço unitário destina-se aos empreendimentos que devam ser realizados em quantidade e podem ser mensurados por unidades de medida, cujo valor total do contrato é o resultante da multiplicação do preço unitário pela quantidade e tipos de unidades contratadas. Portanto, é especialmente aplicável aos contratos que podem ser divididos em unidades autônomas independentes que compõem o objeto integral pretendido pela Administração. São exemplos: execução de fundações; serviços de terraplanagem; desmontes de rochas; implantação, pavimentação ou restauração de rodovias; construção de canais, barragens, adutoras, perímetros de irrigação, obras de saneamento, infraestrutura urbana; obras portuárias, dragagem e derrocamento; reforma de edificações; e construção de poço artesiano. Não se exige o mesmo nível de precisão da empreitada por preço global/integral, em razão da imprecisão inerente à própria natureza do objeto contratado que está sujeito a variações, especialmente nos quantitativos, em razão de fatores supervenientes ou inicialmente não totalmente conhecidos. Assim, pode-se afirmar que a conveniência de se adotar o regime de empreitada por preço global diminui à medida que se eleva o nível de incerteza sobre o objeto a ser contratado (Ver TCU, Ac n. 1.977/2013-Plenário, Item 29).

*Acerca da escolha do regime de execução, o Tribunal de Contas da União orienta que:*

a) a escolha do regime de execução contratual pelo gestor deve estar fundamentada nos autos do processo, em prestígio ao definido no art. 50 da Lei nº 9.784/1999;

b) a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea “a”, da Lei nº 8.666/1993, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras;

c) nas situações em que, mesmo diante de objeto com imprecisão intrínseca de quantitativos, tal qual asseverado na letra “b” supra, se preferir a utilização da empreitada por preço global, deve ser justificada, no bojo do processo, a vantagem dessa transferência maior de riscos para o particular - e, consequentemente, maiores preços ofertados - em termos técnicos, econômicos ou outro objetivamente motivado, bem assim como os impactos decorrentes desses riscos na

composição do orçamento da obra, em especial a taxa de BDI (Bonificação e Despesas Indiretas); (Acórdão nº 1977/2013 – Plenário).

*Especialmente nas contratações fundadas na Lei 13.979/20, reforça-se a orientação no sentido de se adotar o regime de empreitada por preço unitário sempre que o projeto básico e as especificações técnicas não puderem ter sido elaborados com um maior nível de rigor e precisão.*

**Parcelamento:** A regra a ser observada pela Administração é a do parcelamento do objeto, conforme disposto no § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993, mas é imprescindível que a divisão do objeto seja técnica e economicamente viável e não represente perda de economia de escala (Súmula 247 do TCU). Por ser o parcelamento a regra, deve haver justificativa quando este não for adotado. . Acórdão/TCU 1214/2013-Plenário “deve ser evitado o parcelamento de serviços não especializados, a exemplo de limpeza, copeiragem, garçom, sendo objeto de parcelamento os serviços em que reste comprovado que as empresas atuam no mercado de forma segmentada por especialização, a exemplo de manutenção predial, ar condicionado, telefonia, serviços de engenharia em geral, áudio e vídeo, informática,”

**Agrupamentos de Itens:** Caso existente mais de um item em razão do parcelamento, a regra deve ser que cada item seja adjudicado de forma individualizada, permitindo que empresas distintas sejam contratadas. Excepcionalmente e de forma motivada, é possível prever o agrupamento de itens, adotando-se a adjudicação pelo preço global do grupo. Recomenda-se adotar a adjudicação por preço global de grupos de itens apenas se for indispensável para a modelagem contratual desenhada nos estudos preliminares, sempre de forma justificada.

**Da Vigência:** O prazo de execução não se confunde com o prazo de vigência do contrato. Esse corresponde ao prazo previsto para as partes cumprirem as prestações que lhes incumbem, enquanto aquele é o tempo determinado para que o contratado execute o seu objeto.

Deverá haver previsão contratual dos dois prazos: tanto o de vigência quanto o de execução, pois não se admite contrato com prazo indeterminado e o interesse público exige que haja previsão de fim tanto para a execução do objeto quanto para que a Administração cumpra a sua prestação na avença.

Deve-se atentar para que a soma dos prazos de execução, juntamente com os demais prazos previstos, para realização das medições ou fiscalizações, ou ainda, para realização de correções por parte da contratada, não supere o prazo de vigência contratual, previsto no edital e no contrato.

Diante da proximidade do termo final dos prazos de execução ou de vigência, caso a Administração pretenda estendê-los, é necessário formalizar a adequação desses prazos, que, se cabível, deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada, por meio de termo aditivo aprovado pela assessoria jurídica e pela autoridade competente para celebrar o contrato, sem prejuízo da aplicação das penalidades decorrentes de eventual atraso – Fundamento: Parecer n. 133/2011/DECOR/CGU/AGU.

## 2. JUSTIFICATIVA E OBJETIVO DA CONTRATAÇÃO

2.1. *[Justificativa da Contratação, incluindo demonstração da relação da contratação com o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus]*

**Nota Explicativa:** Conforme previsto na Súmula 177 do TCU, a justificativa há de ser clara, precisa e suficiente, sendo vedadas justificativas genéricas, incapazes de demonstrar de forma cabal a necessidade da Administração.

Deve a Administração justificar:

- a) a necessidade da contratação do serviço;
- b) as especificações técnicas do serviço;
- c) o quantitativo de serviço demandado, que deve se pautar no histórico de utilização do serviço pelo órgão ou em dados demonstrativos da perspectiva futura da demanda.

Também deverão ser objeto de justificativa o Regime de Execução adotado, bem como a divisão dos itens/grupos/lotes e a forma de sua adjudicação (preço global, preço por item, preço global de grupo de itens). No caso de registro de preços com adjudicação por preço global de grupo de itens, a área demandante, deve também fundamentar expressamente, se for o caso, os motivos pelos quais seria inexecutável ou inviável, dentro do modelo de execução do contrato, a demanda proporcional ou total de todos os itens do respectivo grupo, como dito anteriormente.

A justificativa, em regra, deve ser apresentada pelo setor requisitante. Quando o serviço possuir características técnicas especializadas, deve o órgão requisitante solicitar à unidade técnica competente a definição das especificações do objeto, e, se for o caso, do quantitativo a ser adquirido.

A adoção de critérios de sustentabilidade na especificação técnica de materiais e práticas de sustentabilidade nas obrigações da contratada, se não decorrerem de legislação, deverá ser justificada nos autos e preservar o caráter competitivo do certame. Para a elaboração da justificativa, consultar os fundamentos legais constantes do Decreto n. 7.746/12, bem como a Instrução Normativa n. 1/2010 – SLTI/MP.

Reforçamos a necessidade de justificar a opção pelo Regime de Execução adotado.

**Nota Explicativa:** O art. 4º-G traz um procedimento especial de contratação apenas nos casos de bens ou serviços que sirvam ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Cabe ao Projeto Básico não só justificar a demanda da administração em si, mas também demonstrar a relação que há entre o serviço a ser contratado e o objetivo específico de enfrentar a situação de emergência tratada pela Lei.

Registre-se que o art. 4º-B da mesma Lei já presume alguns pontos que dispensam justificativas ou comprovações, quais sejam: ocorrência de situação de emergência; necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

**Nota Explicativa 2:** O Art. 4º-E, §1º, II, da Lei 13.979/20, dispõe que o projeto básico simplificado conterá “II – fundamentação simplificada da contratação”.

Reforça-se a necessidade de justificar a opção pelo Regime de Execução adotado.

**Nota Explicativa 3:** Cabe ao Projeto Básico não só justificar a demanda da administração em si, mas também demonstrar a relação que há entre o serviço a ser contratado e o objetivo específico de enfrentar a situação de emergência tratada pela Lei 13.979, de 2020.

## 2.2. ... [Justificativa da Escolha do Contratado]

### 3. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO:

3.1. A descrição da solução como um todo, abrange a prestação do serviço de...

**Nota Explicativa:** O art. 4º-E, §1º, III prevê que basta que o Projeto Básico tenha a “descrição resumida da solução apresentada”. Ainda assim, é necessário incluir as informações necessárias à compreensão do objeto a ser contratado, de modo a evitar erros na prestação dos serviços e dar segurança ao próprio interessado em participar no certame.

## 4. DA CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS E FORMA DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

4.1. Trata-se de *serviço [comum] de engenharia*, a ser contratado mediante Dispensa de Licitação nº ...../20...., em conformidade com o artigo 4º da Lei 13.979/2020.

**Nota Explicativa 1:** Deve a Administração definir se natureza do objeto a ser contratado é comum nos termos do parágrafo único, do art. 1º, da Lei 10.520, de 2002, c/c art. 3º, VIII do Decreto nº 10.024/2019. Vide item 2.7 do ANEXO V da IN nº 05/2017.

**Nota Explicativa 2:** Caso o serviço de engenharia objeto da contratação implique o fornecimento de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, deverão ser contempladas as previsões existentes nos modelos de serviços com mão de obra, destacando-se na minuta aquilo que for aplicável a essa parte do serviço, relativo à mão de obra em regime de dedicação exclusiva.

**Nota Explicativa 3:** A natureza comum do serviço é relevante para a dispensa de estudos preliminares de que trata o art. 4º-C da Lei nº 13.979/20, ainda que se trata de contratação direta.

4.2. Os serviços a serem contratados enquadraram-se nos pressupostos do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, não se constituindo em quaisquer das atividades, previstas no art. 3º do aludido decreto, cuja execução indireta é vedada.

4.3. A execução contratual não gera vínculo empregatício entre os empregados da Contratada e a Administração Contratante, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta.

## 5. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

5.1. Os requisitos da contratação abrangem o seguinte:

5.1.1.... (*requisitos necessários para o atendimento da necessidade*)

5.1.2. .... (*contrato de escopo*)

5.1.3.... (*critérios e práticas de sustentabilidade*)

5.1.4.... (*eventual necessidade de transição gradual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas*)

5.1.5.... (*quadro com soluções de mercado*)

5.1.6.

5.2. Declaração do contratante de que tem pleno conhecimento das condições necessárias para a execução do contrato.

5.3. *A quantidade estimada de deslocamentos é de \_\_\_\_\_. Há a necessidade de hospedagem, estimada em....*

**Nota Explicativa:** O subitem 4.2 trata do tema do conhecimento das condições necessárias para a prestação do serviço, cuja **declaração** positiva nesse sentido é **um requisito** da contratação, estabelecido na disposição 2.4. do Anexo V da IN 05/2017 – SEGES/MP: “Estabelecer a exigência da declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições necessárias para a prestação dos serviços. Caso seja imprescindível o comparecimento do licitante, desde que devidamente justificado, o órgão deve disponibilizar os locais de execução dos serviços a serem vistoriados previamente, devendo tal exigência, sempre que possível, ser substituída pela divulgação de fotografias, plantas, desenhos técnicos e congêneres”.

**Sustentabilidade:** Tendo em conta a excepcional situação de enfrentamento da COVID-19 e também o entendimento fixado, vale retomar o quanto exposto no PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU:

“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 dos 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.

(...)

*Assim, diante da necessidade de atuação urgente da Administração, optou-se por seguir a diretriz normativa de se diminuir o iter procedural 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.”*

*Note-se, assim, que o fator decisivo para afastar a exigência do ponto de vista jurídico de se abordar a temática ambiental nos procedimentos decorrentes da Lei 13.979/20 foi o eventual atraso insuportável ao interesse público que isso poderia acarretar, ou a inviabilização na efetivação da contratação. Desta forma, e por outro lado, em não havendo tal implicação, os requisitos ambientais devem ser perquiridos ou adotados.*

*Regist-se que o art. 4º-B já presume a situação de urgência, de modo que, se a urgência for a razão da inviabilidade da aplicação das normas de sustentabilidade, não há necessidade de comprovação da urgência, mas sim, apenas, a aposição da motivação expressa, nesse sentido, nos autos.*

*Uma vez exigido qualquer requisito ambiental na especificação do objeto, deve ser prevista a forma de comprovação de seu respectivo cumprimento na fase de aceitação da proposta, por meio da apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por outro meio de prova que ateste que o serviço fornecido atende às exigências (§ 1º do art. 5º da citada Instrução Normativa nº 01/2010-SLTI/MP).*

## 6. MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO

**Nota explicativa:** Estes itens devem ser adaptados de acordo com as peculiaridades do objeto da contratação e das necessidades da Administração, apresentando-se, a redação que segue, de forma meramente exemplificativa.

6.1. A execução do objeto seguirá a seguinte dinâmica:

6.1.1. (...)

6.1.2. (...)

6.2. A execução dos serviços será iniciada ..... (indicar a data ou evento para o início dos serviços), cujas etapas observarão o seguinte cronograma:

6.2.1..... (início e conclusão)

6.2.2..... (início e conclusão)

6.2.3.....

**Nota explicativa:** Esta última redação é sugerida para a hipótese de haver cronograma físico-financeiro para a execução dos serviços.

**Nota Explicativa:** A descrição das tarefas básicas depende das atribuições específicas do serviço contratado e da realidade de cada órgão. A IN SEGES/MP nº 05, de 2017 discrimina uma série de pontos a serem analisados pelos órgãos ou entidades, e depois materializados nesse tópico do PB. Seguem alguns dos principais aspectos pontuados pelo item 2.5 do Anexo V da IN 05/2017:

*“ a) descrever a dinâmica do contrato, devendo constar, sempre que possível:*

*a. 1. a definição de prazo para início da execução do objeto a partir da assinatura do contrato, do aceite, da retirada do instrumento equivalente ou da ordem de serviços, devendo ser compatível com a necessidade, a natureza e a complexidade do objeto;*

*a. 1.1. atentar que o prazo mínimo previsto para início da prestação de serviços deverá ser o suficiente para possibilitar a preparação do prestador para o fiel cumprimento do contrato;*

*a. 2. a descrição detalhada dos métodos ou rotinas de execução do trabalho e das etapas a serem executadas;*

*a. 3. a localidade, o horário de funcionamento, dentre outros;*

*a. 4. a definição das rotinas da execução, a frequência e a periodicidade dos serviços, quando couber;*

- a.5. os procedimentos, metodologias e tecnologias a serem empregadas, quando for o caso;
- a.6. os deveres e disciplina exigidos;
- a.7. o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;
- a.8. demais especificações que se fizerem necessárias para a execução dos serviços;
- b) definir o método para quantificar os volumes de serviços a demandar ao longo do contrato, se for o caso, devidamente justificado;
- c) definir os mecanismos para os casos em que houver a necessidade de materiais específicos, cuja previsibilidade não se mostra possível antes da contratação, se for o caso;
- d) Definir o modelo de Ordem de Serviço que será utilizado nas etapas de solicitação, acompanhamento, avaliação e atestação dos serviços, sempre que a prestação do serviço seja realizada por meio de tarefas específicas ou em etapas e haja necessidade de autorização expressa prevista em contrato, conforme modelo previsto no Anexo V-A, devendo conter, no mínimo:
- d.1. a identificação do pedido;
  - d.2. a identificação da contratada;
  - d.3. a definição e especificação dos serviços a serem realizados;
  - d.4. a prévia estimativa da quantidade de horas demandadas na realização da atividade designada, com a respectiva metodologia utilizada para a sua quantificação, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas;
  - d.5. demais detalhamentos compatíveis com a forma da prestação dos serviços;
  - d.6. o local de realização dos serviços;
  - d.7. os recursos financeiros;
  - d.8. os critérios de avaliação dos serviços a serem realizados; e
  - d.9. a identificação dos responsáveis pela solicitação, avaliação e ateste dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada;
- e) Na contratação de serviços de natureza intelectual ou outro serviço que o órgão ou entidade identifique a necessidade, deverá ser estabelecida como obrigação da contratada realizar a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, sem perda de informações, podendo exigir, inclusive, a capacitação dos técnicos da contratante ou da nova empresa que continuará a execução dos serviços.
- f) Definir com base nas informações dos Estudos Preliminares (quando não forem dispensados):
- f.1. se haverá ou não possibilidade de subcontratação de parte do objeto, e, em caso afirmativo, identificar a parte que pode ser subcontratada;
  - f.2. se haverá ou não obrigação de subcontratação de parte do objeto de ME ou EPP;
  - f.3. se haverá ou não possibilidade de as empresas concorrerem em consórcio
- A mesma IN traz, no seu anexo VI, um rol aprofundado das tarefas básicas que compõem os serviços de limpeza e conservação e vigilância. Recomenda-se a utilização desses Anexos como ponto de partida para que o órgão elabore a descrição das tarefas básicas de outros serviços e de sua rotina de execução.
- Esse item é importante para a eficácia da contratação. Devem ser detalhadas de forma minuciosa as tarefas a serem desenvolvidas pelo empregado alocado e a respectiva rotina de execução, vez que a Administração só poderá, no momento futuro de fiscalização do contrato, exigir o cumprimento das atividades que tenham sido expressamente arroladas no Projeto Básico.

## 7. MATERIAIS A SEREM DISPONIBILIZADOS

7.1. *Para a perfeita execução dos serviços, a Contratada deverá disponibilizar os materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios necessários, nas quantidades estimadas e qualidades a seguir estabelecidas, promovendo sua substituição quando necessário:*

7.1.1. ....;

7.1.2. ....;.....;

**Nota explicativa:** Este item só deverá constar no Projeto Básico caso os serviços englobem também a disponibilização de material de consumo e de uso duradouro em favor da Administração, devendo, nesse caso, ser fixada a previsão da estimativa de consumo e de padrões mínimos de qualidade. O CATMAT disponibiliza especificações técnicas de materiais com menor impacto ambiental (CATMAT Sustentável).

## 8. INFORMAÇÕES RELEVANTES PARA O DIMENSIONAMENTO DA PROPOSTA

8.1. *A demanda do órgão tem como base as seguintes características:*

8.1.1. ....;

8.1.2. ....;

8.1.3. etc.

**Nota explicativa:** Vale lembrar sem o conhecimento preciso das particularidades e das necessidades do órgão, a empresa interessada terá dificuldade para dimensionar perfeitamente sua proposta, o que poderá acarretar sérios problemas futuros na execução contratual.

## 9. OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE

**Nota explicativa:** As obrigações que seguem, tanto da contratante como da contratada, são meramente ilustrativas. O órgão ou entidade contratante deverá adaptá-las ou suprimi-las, em conformidade com as peculiaridades do serviço de engenharia de que necessita.

9.1. Exigir o cumprimento de todas as obrigações assumidas pela Contratada, de acordo com as cláusulas contratuais e os termos de sua proposta;

9.2. Exercer o acompanhamento e a fiscalização dos serviços, por servidor especialmente designado, anotando em registro próprio as falhas detectadas, indicando dia, mês e ano, bem como o nome dos empregados eventualmente envolvidos, e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis;

9.3. Notificar a Contratada por escrito da ocorrência de eventuais imperfeições, falhas ou irregularidades constatadas no curso da execução dos serviços, fixando prazo para a sua correção, certificando-se que as soluções por ela propostas sejam as mais adequadas;

9.4. Pagar à Contratada o valor resultante da prestação do serviço, conforme cronograma físico-financeiro;

9.5. Efetuar as retenções tributárias devidas sobre o valor da fatura de serviços da Contratada, em conformidade com o Anexo XI, Item 6 da IN SEGES/MP nº 5/2017;

9.6. Não praticar atos de ingerência na administração da Contratada, tais como:

9.6.1. exercer o poder de mando sobre os empregados da Contratada, devendo reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis por ela indicados, exceto quando o objeto da contratação previr o atendimento direto, tais como nos serviços de recepção e apoio ao usuário;

9.6.2. direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas Contratadas;

- 9.6.3. promover ou aceitar o desvio de funções dos trabalhadores da Contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado; e
- 9.6.4. considerar os trabalhadores da Contratada como colaboradores eventuais do próprio órgão ou entidade responsável pela contratação, especialmente para efeito de concessão de diárias e passagens;
- 9.7. Fornecer por escrito as informações necessárias para o desenvolvimento dos serviços objeto do contrato;
- 9.8. Realizar avaliações periódicas da qualidade dos serviços, após seu recebimento;
- 9.9. Cientificar o órgão de representação judicial da Advocacia-Geral da União para adoção das medidas cabíveis quando do descumprimento das obrigações pela Contratada;
- 9.10. Arquivar, entre outros documentos, de projetos, "as built", especificações técnicas, orçamentos, termos de recebimento, contratos e aditamentos, relatórios de inspeções técnicas após o recebimento do serviço e notificações expedidas;
- 9.11. Exigir da Contratada que providencie a seguinte documentação como condição indispensável para o recebimento definitivo de objeto, quando for o caso:
- 9.11.1. "as built", elaborado pelo responsável por sua execução;
  - 9.11.2. comprovação das ligações definitivas de energia, água, telefone e gás;
  - 9.11.3. laudo de vistoria do corpo de bombeiros aprovando o serviço;
  - 9.11.4. carta "habite-se", emitida pela prefeitura;
  - 9.11.5. certidão negativa de débitos previdenciários específica para o registro da obra junto ao Cartório de Registro de Imóveis;
  - 9.11.6. a reparação dos vícios verificados dentro do prazo de garantia do serviço, tendo em vista o direito assegurado à Contratante no art. 69 da Lei nº 8.666/93 e no art. 12 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

**Nota explicativa:** Havendo alocação de mão de obra com dedicação exclusiva, adotar as cláusulas abaixo, realçadas em cinza:

- 9.12. *Assegurar que o ambiente de trabalho, inclusive seus equipamentos e instalações, apresentem condições adequadas ao cumprimento, pela contratada, das normas de segurança e saúde no trabalho, quando o serviço for executado em suas dependências, ou em local por ela designado.*
- 9.13. *Não permitir que os empregados da Contratada realizem horas extras, exceto em caso de comprovada necessidade de serviço, formalmente justificada pela autoridade do órgão para o qual o trabalho seja prestado e desde que observado o limite da legislação trabalhista;*
- 9.14. *fiscalizar mensalmente, por amostragem, o cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS, especialmente:*
- 9.14.1. *A concessão de férias remuneradas e o pagamento do respectivo adicional, bem como de auxílio-transporte, auxílio-alimentação e auxílio-saúde, quando for devido;*
  - 9.14.2. *O recolhimento das contribuições previdenciárias e do FGTS dos empregados que efetivamente participem da execução dos serviços contratados, a fim de verificar qualquer irregularidade;*

### 9.14.3. O pagamento de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados dispensados até a data da extinção do contrato.

**Nota Explicativa:** Com o julgamento do Recurso Extraordinário nº 760931, foi emitida pela Secretaria-Geral de Contencioso da AGU a Orientação em Matéria Constitucional nº 09/2019. O teor da orientação segue abaixo:

**ASSUNTO:** Repercussão geral em Recurso Extraordinário. RE 760.931. Tema no 246. Ciência da fixação de tese favorável à Administração Pública. Direito Constitucional. Direito do Trabalho. Responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços. Impossibilidade de transferência automática da responsabilidade. Impossibilidade da aplicação da inversão do ônus da prova e da culpa presumida. Afastamento da responsabilidade solidária. Cancelamento da OMC no 13/2017. Orientações:

1. A Secretaria-Geral de Contencioso, nos termos do art. 8º, V, do Anexo I, do Decreto no 7.392/2010, dá ciência às unidades de contencioso da AGU do julgamento favorável do Recurso Extraordinário no 760.931, com Repercussão Geral reconhecida, que estabeleceu a seguinte tese:

"O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93."

2. O julgado deve ser observado em consonância com o que restou esclarecido no julgamento dos embargos de declaração, no qual o STF ratificou questões já decididas no julgamento de mérito, quais sejam:

2.1: a impossibilidade da inversão do ônus da prova e da presunção de culpa em relação à comprovação da fiscalização pela Administração Pública do cumprimento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada, sendo o ônus da prova do Reclamante; e

2.2: a impossibilidade de imputação da responsabilidade solidária ao ente público no caso de descumprimento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada, restringindo-se a solidariedade entre a Administração Pública e o contratado, tão somente, aos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, conforme previsto em lei (§ 2º do art. 71 da Lei nº 8.666/93).

3. Registre-se que restou assentado, ainda que somente em obiter dictum (não integrando, portanto, a tese de repercussão geral fixada, mas sendo importante elemento de defesa), que a fiscalização adequada por amostragem satisfaz o dever de fiscalização. Isso, no entanto, não afasta a relevância de que os membros da AGU comprovem o efetivo cumprimento dos deveres fiscalizatórios do Ente Público, ainda que por amostragem, por meio da juntada e cotejo da prova documental cabível.

4. Orienta-se, ainda, que, caso constatada a inobservância da referida tese pelos órgãos jurisdicionais e uma vez esgotadas as instâncias ordinárias, deve ser requerida a esta Secretaria-Geral de Contencioso o ajuizamento de reclamação perante o Supremo Tribunal Federal.

## 10. OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

**Nota Explicativa.** Este modelo de PB contém obrigações gerais que podem ser aplicadas aos mais diversos tipos de serviços e obras de engenharia. Entretanto, compete ao órgão verificar as peculiaridades do serviço a ser contratado a fim de definir quais obrigações serão aplicáveis, incluindo, modificando ou excluindo itens a depender das especificidades do objeto, justificando ao órgão de Consultoria as alterações efetivadas.

10.1. Executar o contrato conforme especificações deste Projeto Básico e de sua proposta, com a alocação dos empregados necessários ao perfeito cumprimento das cláusulas contratuais, além de fornecer e utilizar os materiais e equipamentos, ferramentas e utensílios necessários, na qualidade e quantidade mínimas especificadas neste Projeto Básico e em sua proposta;

10.2. Reparar, corrigir, remover ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, no prazo fixado pelo fiscal do contrato, os serviços efetuados em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou dos materiais empregados;

**Nota Explicativa.** Nas contratações, cada vício, defeito ou incorreção verificada pelo fiscal do contrato reveste-se de peculiar característica. Por isso que, diante da natureza do objeto contratado, é impróprio determinar prazo único para as correções devidas, devendo o fiscal do contrato, avaliar o caso concreto, para o fim de fixar prazo para as correções.

10.3. Responsabilizar-se pelos vícios e danos decorrentes da execução do objeto, de acordo com os artigos 14 e 17 a 27, do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990), ficando a Contratante autorizada a descontar da garantia prestada, caso exigida no edital, ou dos pagamentos devidos à Contratada, o valor correspondente aos danos sofridos;

10.4. Utilizar empregados habilitados e com conhecimentos básicos do objeto a ser executado, em conformidade com as normas e determinações em vigor;

10.5. Vedar a utilização, na execução dos serviços, de empregado que seja familiar de agente público ocupante de cargo em comissão ou função de confiança no órgão Contratante, nos termos do artigo 7º do Decreto nº 7.203, de 2010;

10.6. Quando não for possível a verificação da regularidade no Sistema de Cadastro de Fornecedores – SICAF, a empresa contratada deverá entregar ao setor responsável pela fiscalização do contrato, até o dia trinta do mês seguinte ao da prestação dos serviços, os seguintes documentos: 1) prova de regularidade relativa à Seguridade Social; 2) certidão conjunta relativa aos tributos federais e à Dívida Ativa da União; 3) certidões que comprovem a regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal do domicílio ou sede do contratado; 4) Certidão de Regularidade do FGTS – CRF; e 5) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT, conforme alínea "c" do item 10.2 do Anexo VIII-B da IN SEGES/MP n. 5/2017;

**Nota Explicativa:** Ajustar de modo que seja exigida regularidade apenas quanto aos tributos incidentes sobre o objeto contratual.

**Nota explicativa 2:** na hipótese de haver restrição de 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, ressalvada a prova de regularidade com a Seguridade Social e a declaração para os fins da Lei 9.854/1999 (artigo 4º-F, Lei 13.979/2020, incluído pela MP 926/2020).

10.7. Responsabilizar-se pelo cumprimento das obrigações previstas em Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou equivalentes das categorias abrangidas pelo contrato, por todas as obrigações trabalhistas, sociais, previdenciárias, tributárias e as demais previstas em legislação específica, cuja inadimplência não transfere a responsabilidade à Contratante;

10.8. Comunicar ao Fiscal do contrato, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, qualquer ocorrência anormal ou acidente que se verifique no local dos serviços;

10.9. Assegurar aos seus trabalhadores ambiente de trabalho, inclusive equipamentos e instalações, em condições adequadas ao cumprimento das normas de saúde, segurança e bem-estar no trabalho;

10.10. Prestar todo esclarecimento ou informação solicitada pela Contratante ou por seus prepostos, garantindo-lhes o acesso, a qualquer tempo, ao local dos trabalhos, bem como aos documentos relativos à execução do empreendimento;

10.11. Paralisar, por determinação da Contratante, qualquer atividade que não esteja sendo executada de acordo com a boa técnica ou que ponha em risco a segurança de pessoas ou bens de terceiros;

10.12. Promover a guarda, manutenção e vigilância de materiais, ferramentas, e tudo o que for necessário à execução dos serviços, durante a vigência do contrato;

10.13. Promover a organização técnica e administrativa dos serviços, de modo a conduzi-los eficaz e eficientemente, de acordo com os documentos e especificações que integram este Projeto Básico, no prazo determinado;

10.14. Conduzir os trabalhos com estrita observância às normas da legislação pertinente, cumprindo as determinações dos Poderes Públicos, mantendo sempre limpo o local dos serviços e nas melhores condições de segurança, higiene e disciplina;

10.15. Submeter previamente, por escrito, à Contratante, para análise e aprovação, quaisquer mudanças nos métodos executivos que fujam às especificações do memorial descritivo;

10.16. Não permitir a utilização de qualquer trabalho do menor de dezesseis anos, exceto na condição de aprendiz para os maiores de quatorze anos; nem permitir a utilização do trabalho do menor de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre;

10.17. Manter durante toda a vigência do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na Dispensa de Licitação;

10.18. Guardar sigilo sobre todas as informações obtidas em decorrência do cumprimento do contrato;

10.19. Arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, inclusive quanto aos custos variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos, tais como os valores providos com o quantitativo de vale transporte, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento do objeto da contratação, exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados nos incisos do § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993;

10.20. Cumprir, além dos postulados legais vigentes de âmbito federal, estadual ou municipal, as normas de segurança da Contratante;

10.21. Prestar os serviços dentro dos parâmetros e rotinas estabelecidos, fornecendo todos os materiais, equipamentos e utensílios em quantidade, qualidade e tecnologia adequadas, com a observância às recomendações aceitas pela boa técnica, normas e legislação;

10.22. Assegurar à CONTRATANTE, em conformidade com o previsto no subitem 6.1, “a”e “b”, do Anexo VII – F da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 25/05/2017:

10.22.1. O direito de propriedade intelectual dos produtos desenvolvidos, inclusive sobre as eventuais adequações e atualizações que vierem a ser realizadas, logo após o recebimento de cada parcela, de forma permanente, permitindo à Contratante distribuir, alterar e utilizar os mesmos sem limitações;

10.22.2. Os direitos autorais da solução, do projeto, de suas especificações técnicas, da documentação produzida e congêneres, e de todos os demais produtos gerados na execução do contrato, inclusive aqueles produzidos por terceiros subcontratados, ficando proibida a sua utilização sem que exista autorização expressa da Contratante, sob pena de multa, sem prejuízo das sanções civis e penais cabíveis.

10.23. 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.

**Nota Explicativa:** A inclusão do item acima é obrigatória caso, no modelo de execução contratual, se permita que eventuais bens necessários à prestação de serviços objeto da contratação possam ser fornecidos sem serem equipamentos novos.

10.24. Disponibilizar à Contratante os empregados devidamente uniformizados e identificados por meio de crachá, além de provê-los com os Equipamentos de Proteção Individual - EPI, quando for o caso;

10.25. Fornecer os uniformes a serem utilizados por seus empregados, conforme disposto neste Projeto Básico, sem repassar quaisquer custos a estes;

10.26. As empresas contratadas que sejam regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) deverão apresentar a seguinte documentação no primeiro mês de prestação dos serviços, conforme alínea "g" do item 10.1 do Anexo VIII-B da IN SEGES/MP n. 5/2017:

10.26.1. relação dos empregados, contendo nome completo, cargo ou função, salário, horário do posto de trabalho, números da carteira de identidade (RG) e da inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), com indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso;

10.26.2. Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinada pela contratada; e

10.26.3. exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão os serviços;

10.26.4. declaração de responsabilidade exclusiva da contratada sobre a quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato;

10.26.5. Os documentos acima mencionados deverão ser apresentados para cada novo empregado que se vincule à prestação do contrato administrativo. De igual modo, o desligamento de empregados no curso do contrato de prestação de serviços deve ser devidamente comunicado, com toda a documentação pertinente ao empregado dispensado, à semelhança do que se exige quando do encerramento do contrato administrativo.

10.27. Apresentar relação mensal dos empregados que expressamente optarem por não receber o vale transporte.

10.28. Substituir, no prazo de ..... (horas), em caso de eventual ausência, tais como faltas e licenças, o empregado posto a serviço da Contratante, devendo identificar previamente o respectivo substituto ao Fiscal do Contrato;

10.29. Fornecer, sempre que solicitados pela Contratante, os comprovantes do cumprimento das obrigações previdenciárias, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e do pagamento dos salários e demais benefícios trabalhistas dos empregados colocados à disposição da Contratante;

10.29.1. A ausência da documentação pertinente ou da comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e relativas ao FGTS implicará a retenção do pagamento da fatura mensal, em valor proporcional ao inadimplemento, mediante prévia comunicação, até que a situação seja regularizada, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

10.29.2. Ultrapassado o prazo de 15 (quinze) dias, contados na comunicação mencionada no subitem anterior, sem a regularização da falta, a Administração poderá efetuar o pagamento das obrigações diretamente aos empregados da contratada que tenham participado da execução dos serviços objeto do contrato, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

10.29.2.1. O sindicato representante da categoria do trabalhador deverá ser notificado pela contratante para acompanhar o pagamento das respectivas verbas.

**Nota explicativa:** Como a fiscalização é por amostragem, a documentação deve ser encaminhada quando solicitada pela Administração.

10.30. Efetuar o pagamento dos salários dos empregados alocados na execução contratual mediante depósito na conta bancária de titularidade do trabalhador, em agência situada na localidade ou região metropolitana em que ocorre a prestação dos serviços, de modo a possibilitar a conferência do pagamento por parte da Contratante. Em caso de impossibilidade de cumprimento desta disposição, a contratada deverá apresentar justificativa, a fim de que a Administração analise sua plausibilidade e possa verificar a realização do pagamento.

10.31. Autorizar a Administração contratante, no momento da assinatura do contrato, a fazer o desconto nas faturas e realizar os pagamentos dos salários e demais verbas trabalhistas diretamente aos trabalhadores, bem como das contribuições previdenciárias e do FGTS, quando não demonstrado o cumprimento tempestivo e regular dessas obrigações, até o momento da regularização, sem prejuízo das sanções cabíveis.

10.31.1. Quando não for possível a realização desses pagamentos pela própria Administração (ex.: por falta da documentação pertinente, tais como folha de pagamento, rescisões dos contratos e guias de recolhimento), os valores retidos cautelarmente serão depositados junto à Justiça do Trabalho, com o objetivo de serem utilizados exclusivamente no pagamento de salários e das demais verbas trabalhistas, bem como das contribuições sociais e FGTS decorrentes.

**Nota explicativa:** Excepcionalmente, em determinadas contratações, podem ser exigidos os atestados de antecedentes criminais ou outros que forem pertinentes apenas quando imprescindível à segurança de pessoas, bens, informações ou instalações, de forma motivada.

10.32. Não permitir que o empregado designado para trabalhar em um turno preste seus serviços no turno imediatamente subsequente;

10.33. Atender às solicitações da Contratante quanto à substituição dos empregados alocados, no prazo fixado pelo fiscal do contrato, nos casos em que ficar constatado descumprimento das obrigações relativas à execução do serviço, conforme descrito neste Projeto Básico;

10.34. Instruir seus empregados quanto à necessidade de acatar as Normas Internas da Administração;

10.35. Instruir seus empregados a respeito das atividades a serem desempenhadas, alertando-os a não executar atividades não abrangidas pelo contrato, devendo a Contratada relatar à Contratante toda e qualquer ocorrência neste sentido, a fim de evitar desvio de função;

10.36. Instruir seus empregados, no início da execução contratual, quanto à obtenção das informações de seus interesses junto aos órgãos públicos, relativas ao contrato de trabalho e obrigações a ele inerentes, adotando, entre outras, as seguintes medidas:

10.36.1. viabilizar o acesso de seus empregados, via internet, por meio de senha própria, aos sistemas da Previdência Social e da Receita do Brasil, com o objetivo de verificar se as suas contribuições previdenciárias foram recolhidas, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados do início da prestação dos serviços ou da admissão do empregado;

10.36.2. viabilizar a emissão do cartão cidadão pela Caixa Econômica Federal para todos os empregados, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados do início da prestação dos serviços ou da admissão do empregado;

10.36.3. oferecer todos os meios necessários aos seus empregados para a obtenção de extratos de recolhimentos de seus direitos sociais, preferencialmente por meio eletrônico, quando disponível.

10.37. Manter preposto nos locais de prestação de serviço, aceito pela Administração, para representá-la na execução do contrato;

10.38. Não alocar, em atividades presenciais, pessoal que se enquadre naquelas mesmas condições que tenham sido utilizadas pela Administração como critério para afastamento de seus servidores do trabalho presencial, tais como as previstas na Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, sem prejuízo das exceções também aplicáveis aos servidores.

10.38.1. A empresa poderá comprovar essa exigência por meio de autodeclaração.

10.38.2. Os custos de eventual substituição motivados pelo disposto nesse item deverão ser arcados pela empresa.

**Nota Explicativa:** Sugere-se essa obrigação como forma de haver coerência com as medidas que a Administração toma em relação a seus servidores e empregados públicos para evitar o contágio e os efeitos da COVID-19 e para que a Administração tenha fundamento para poder pedir que a empresa substitua eventuais empregados nessas situações.

10.39. Comprovar, ao longo da vigência contratual, a regularidade fiscal das microempresas e/ou empresas de pequeno porte subcontratadas no decorrer da execução do contrato, quando se tratar da subcontratação prevista no artigo 48, II, da Lei Complementar nº 123, de 2006.

10.40. Substituir a empresa subcontratada, no prazo máximo de trinta dias, na hipótese de extinção da subcontratação, mantendo o percentual originalmente subcontratado até a sua execução total, notificando o órgão ou entidade contratante, sob pena de rescisão, sem prejuízo das sanções cabíveis, ou a demonstrar a inviabilidade da substituição, hipótese em que ficará responsável pela execução da parcela originalmente subcontratada.

10.41. Responsabilizar-se pela padronização, pela compatibilidade, pelo gerenciamento centralizado e pela qualidade da subcontratação.

**Nota Explicativa:** As obrigações constantes nos itens acima devem ser mantidas no contrato quando a autoridade houver exigido, no instrumento convocatório e neste Projeto Básico, a subcontratação de micro ou pequenas empresas para a prestação de serviços, nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015.

10.42. Realizar a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, sem perda de informações, podendo exigir, inclusive, a capacitação dos técnicos da contratante ou da nova empresa que continuará a execução dos serviços.

**Nota explicativa:** Dispõe a IN nº 05/2017, ANEXO V, item 2.5, alínea e, que na contratação de serviços de natureza intelectual ou outro serviço que o órgão ou entidade identifique a necessidade, deverá ser estabelecida como obrigação da contratada realizar a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, sem perda de informações, podendo exigir, inclusive, a capacitação dos técnicos da contratante ou da nova empresa que continuará a execução dos serviços.

10.43. Manter os empregados nos horários predeterminados pela Contratante;

10.44. Apresentar os empregados devidamente identificados por meio de crachá;

10.45. Apresentar à Contratante, quando for o caso, a relação nominal dos empregados que adentrarão no órgão para a execução do serviço;

10.46. Atender às solicitações da Contratante quanto à substituição dos empregados alocados, no prazo fixado pela fiscalização do contrato, nos casos em que ficar constatado descumprimento das obrigações relativas à execução do serviço, conforme descrito neste Projeto Básico;

10.47. Manter preposto aceito pela Contratante nos horários e locais de prestação de serviço para representá-la na execução do contrato com capacidade para tomar decisões compatíveis com os compromissos assumidos;

10.48. Instruir os seus empregados, quanto à prevenção de incêndios nas áreas da Contratante;

10.49. Adotar as providências e precauções necessárias, inclusive consulta nos respectivos órgãos, se necessário for, a fim de que não venham a ser danificadas as redes hidrossanitárias, elétricas e de comunicação.

10.50. Providenciar junto ao CREA e/ou ao CAU-BR as Anotações e Registros de Responsabilidade Técnica referentes ao objeto do contrato e especialidades pertinentes, nos termos das normas pertinentes (Leis ns. 6.496/77 e 12.378/2010);

10.51. Obter junto aos órgãos competentes, conforme o caso, as licenças necessárias e demais documentos e autorizações exigíveis, na forma da legislação aplicável;

10.52. Elaborar o Diário de Obra, incluindo diariamente, pelo Engenheiro preposto responsável, as informações sobre o andamento do empreendimento, tais como, número de funcionários, de equipamentos, condições de trabalho, condições meteorológicas, serviços executados, registro de ocorrências e outros fatos relacionados, bem como os comunicados à Fiscalização e situação das atividades em relação ao cronograma previsto.

10.53. Refazer, às suas expensas, os trabalhos executados em desacordo com o estabelecido no instrumento contratual, neste Projeto Básico e seus anexos, bem como substituir aqueles realizados com materiais defeituosos ou com vício de construção, pelo prazo de 05 (cinco) anos, contado da data de emissão do Termo de Recebimento Definitivo.

**Nota Explicativa:** As exigências a seguir dizem respeito a questões envolvendo a sustentabilidade na contratação. O Parecer n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU relativiza a obrigação de cumprimento de exigências de sustentabilidade, em especial quando o seu atendimento inviabiliza a contratação em si. Desse modo, recomenda-se que o gestor siga as diretrizes abaixo, tanto quanto mostrarem-se viáveis à contratação específica, dispensando apenas na medida em que isso for imprescindível, sempre de forma fundamentada.

10.54. Utilizar somente matéria-prima florestal procedente, nos termos do artigo 11 do Decreto nº 5.975, de 2006, de: (a) manejo florestal, realizado por meio de Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS devidamente aprovado pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA; (b) supressão da vegetação natural, devidamente autorizada pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA; (c) florestas plantadas; e (d) outras fontes de biomassa florestal, definidas em normas específicas do órgão ambiental competente.

10.55. Comprovar a procedência legal dos produtos ou subprodutos florestais utilizados em cada etapa da execução contratual, nos termos do artigo 4º, inciso IX, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 19/01/2010, por ocasião da respectiva medição, mediante a apresentação dos seguintes documentos, conforme o caso:

10.55.1. Cópias das notas fiscais de aquisição dos produtos ou subprodutos florestais;

10.55.2. Cópia dos Comprovantes de Registro do fornecedor e do transportador dos produtos ou subprodutos florestais junto ao Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais - CTF, mantido pelo IBAMA, quando tal inscrição for obrigatória, acompanhados dos respectivos Certificados de Regularidade válidos, conforme artigo 17, inciso II, da Lei nº 6.938, de 1981, e Instrução Normativa IBAMA nº 5, de 15/03/2014, e legislação correlata;

10.55.3. Documento de Origem Florestal – DOF, instituído pela Portaria nº 253, de 18/08/2006, do Ministério do Meio Ambiente, e Instrução Normativa IBAMA nº 21, de 24/12/2014, quando se tratar de produtos ou subprodutos florestais de origem nativa cujo transporte e armazenamento exijam a emissão de tal licença obrigatória.

10.55.3.1. Caso os produtos ou subprodutos florestais utilizados na execução contratual tenham origem em Estado que possua documento de controle próprio, a CONTRATADA deverá apresentá-lo, em complementação ao DOF, a fim de demonstrar a regularidade do transporte e armazenamento nos limites do território estadual.

10.55.4. Apenas se houver dúvida fundada acerca da autenticidade dos documentos acima, conforme art. 9º do Decreto nº 9.094/17, poderá haver solicitação de cópia autenticada por cartório ou pelo servidor, mediante comparação com o original.

10.56. Observar as diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil estabelecidos na Resolução nº 307, de 05/07/2002, com as alterações posteriores, do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, conforme artigo 4º, §§ 2º e 3º, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 19/01/2010, nos seguintes termos:

10.56.1. O gerenciamento dos resíduos originários da contratação deverá obedecer às diretrizes técnicas e procedimentos do Programa Municipal de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, ou do Projeto de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil apresentado ao órgão competente, conforme o caso;

10.56.2. Nos termos dos artigos 3º e 10º da Resolução CONAMA nº 307, de 05/07/2002, a CONTRATADA deverá providenciar a destinação ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil originários da contratação, obedecendo, no que couber, aos seguintes procedimentos:

10.56.2.1. resíduos Classe A (reutilizáveis ou recicláveis como agregados): deverão ser reutilizados ou reciclados na forma de agregados, ou encaminhados a aterros de resíduos classe A de reservação de material para usos futuros;

10.56.2.2. resíduos Classe B (recicláveis para outras destinações): deverão ser reutilizados, reciclados ou encaminhados a áreas de armazenamento temporário, sendo dispostos de modo a permitir a sua utilização ou reciclagem futura;

10.56.2.3. resíduos Classe C (para os quais não foram desenvolvidas tecnologias ou aplicações economicamente viáveis que permitam a sua reciclagem/recuperação): deverão ser armazenados, transportados e destinados em conformidade com as normas técnicas específicas;

10.56.2.4. resíduos Classe D (perigosos, contaminados ou prejudiciais à saúde): deverão ser armazenados, transportados, reutilizados e destinados em conformidade com as normas técnicas específicas.

10.56.3. Em nenhuma hipótese a Contratada poderá dispor os resíduos originários da contratação em aterros de resíduos sólidos urbanos, áreas de “bota fora”, encostas, corpos d’água, lotes vagos e áreas protegidas por Lei, bem como em áreas não licenciadas;

10.56.4. Para fins de fiscalização do fiel cumprimento do Programa Municipal de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, ou do Projeto de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, conforme o caso, a contratada comprovará, sob

pena de multa, que todos os resíduos removidos estão acompanhados de Controle de Transporte de Resíduos, em conformidade com as normas da Agência Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, ABNT NBR ns. 15.112, 15.113, 15.114, 15.115 e 15.116, de 2004.

10.57. Observar as seguintes diretrizes de caráter ambiental:

10.57.1. Qualquer instalação, equipamento ou processo, situado em local fixo, que libere ou emita matéria para a atmosfera, por emissão pontual ou fugitiva, utilizado na execução contratual, deverá respeitar os limites máximos de emissão de poluentes admitidos na Resolução CONAMA nº 382, de 26/12/2006, e legislação correlata, de acordo com o poluente e o tipo de fonte;

10.57.2. Na execução contratual, conforme o caso, a emissão de ruídos não poderá ultrapassar os níveis considerados aceitáveis pela Norma NBR-10.151 - Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, ou aqueles estabelecidos na NBR-10.152 - Níveis de Ruído para conforto acústico, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, nos termos da Resolução CONAMA nº 01, de 08/03/90, e legislação correlata;

10.57.3. Nos termos do artigo 4º, § 3º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1, de 19/01/2010, deverão ser utilizados, na execução contratual, agregados reciclados, sempre que existir a oferta de tais materiais, capacidade de suprimento e custo inferior em relação aos agregados naturais, inserindo-se na planilha de formação de preços os custos correspondentes;

10.58. Responder por qualquer acidente de trabalho na execução dos serviços, por uso indevido de patentes registradas em nome de terceiros, por qualquer causa de destruição, danificação, defeitos ou incorreções dos serviços ou dos bens da Contratante, de seus funcionários ou de terceiros, ainda que ocorridos em via pública junto ao local da execução do objeto.

10.59. Realizar, conforme o caso, por meio de laboratórios previamente aprovados pela fiscalização e sob suas custas, os testes, ensaios, exames e provas necessárias ao controle de qualidade dos materiais, serviços e equipamentos a serem aplicados nos trabalhos, conforme procedimento previsto neste Projeto Básico e demais documentos anexos;

10.60. Providenciar, conforme o caso, as ligações definitivas das utilidades previstas no projeto (água, esgoto, gás, energia elétrica, telefone, etc.), bem como atuar junto aos órgãos federais, estaduais e municipais e concessionárias de serviços públicos para a obtenção de licenças e regularização dos serviços e atividades concluídas (ex.: Habite-se, Licença Ambiental de Operação, etc.);

**Nota Explicativa:** Caso a Administração tenha optado por atribuir à contratada a obrigação de elaboração do projeto executivo, os dois subitens abaixo deverão ser incluídos.

10.61. *Fornecer os projetos executivos desenvolvidos pela contratada, que formarão um conjunto de documentos técnicos, gráficos e descritivos referentes aos segmentos especializados de engenharia, previamente e devidamente compatibilizados, de modo a considerar todas as possíveis interferências capazes de oferecer impedimento total ou parcial, permanente ou temporário, à execução do empreendimento, de maneira a abrangê-la em seu todo, compreendendo a completa caracterização e entendimento de todas as suas especificações técnicas, para posterior execução e implantação do objeto garantindo a plena compreensão das informações prestadas, bem como sua aplicação correta nos trabalhos:*

- 10.61.1. A elaboração dos projetos executivos deverá partir das soluções desenvolvidas nos anteprojetos constantes neste Projeto Básico e seus anexos (Caderno de Encargos e Especificações Técnicas) e apresentar o detalhamento dos elementos construtivos e especificações técnicas, incorporando as alterações exigidas pelas mútuas interferências entre os diversos projetos;
- 10.62. Em se tratando de atividades que envolvam serviços de natureza intelectual, após a assinatura do contrato, a contratada deverá participar de reunião inicial, devidamente registrada em Ata, para dar início à execução do serviço, com o esclarecimento das obrigações contratuais, em que estejam presentes os técnicos responsáveis pela elaboração do Projeto Básico, o gestor do contrato, o fiscal técnico do contrato, o fiscal administrativo do contrato, os técnicos da área requisitante, o preposto da empresa e os gerentes das áreas que executarão os serviços contratados.

**Nota explicativa:** As cláusulas acima são as mínimas necessárias. Pode ser necessário que se arrolem outras obrigações conforme as necessidades peculiares do órgão a ser atendido e as especificações do serviço a ser executado. Portanto, dependendo do objeto e das peculiaridades da contratação, as cláusulas de obrigações da Contratada sofrerão as devidas alterações.

## 11. DA SUBCONTRATAÇÃO

**Nota Explicativa:** Dispõe a Lei nº 8.666/93, em seu art. 72, que a Contratada, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes do serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração

A redação que segue é meramente ilustrativa e contempla a vedação à subcontratação, assim como a subcontratação parcial do objeto. Saliente-se que a regra em procedimentos de dispensa de licitação é a proibição da subcontratação, de modo que qualquer previsão de subcontratação, ainda que excepcional, deve ser devidamente justificada e deve se limitar a prestações acessórias ao objeto contratual principal.

À Administração contratante cabe autorizar a subcontratação. Por isto que a Administração autorizará e dimensionará a subcontratação mediante ato motivado, a comprovar que atende às recomendações do Projeto Básico e convém à consecução das finalidades do contrato. Caso admitida, cabe ao Projeto Básico estabelecer com detalhamento seus limites e condições.

Quando a qualificação técnica da empresa for fator preponderante para sua contratação, e a subcontratação for admitida, é imprescindível que se exija o cumprimento dos mesmos requisitos por parte da subcontratada (Acórdão nº 1.229/2008 – Plenário do TCU).

Veja-se excerto do Acórdão nº 1.941/2006 – Plenário do TCU:

“9.1.3.5. fundamente adequadamente os atos de aceitação ou rejeição das empresas subcontratadas, em conformidade com os limites e condições que devem ser estabelecidos previamente nos editais de licitação, em consonância com o disposto no art. 72 da Lei n. 8.666/1993, mormente quando as subcontratações referirem-se a partes da obra para as quais forem exigidas, no instrumento convocatório, qualificação técnica da empresa licitante;” A redação que segue é meramente ilustrativa e contempla a vedação à subcontratação, assim como a subcontratação parcial do objeto.

Saliente-se que a regra em procedimentos de dispensa de licitação é a proibição da subcontratação, de modo que qualquer previsão de subcontratação, ainda que excepcional, deve ser devidamente justificada e deve se limitar a prestações acessórias ao objeto contratual principal.

11.1. Não será admitida a subcontratação do objeto contratual.

Ou

11.2. É permitida a subcontratação parcial do objeto, até o limite de .....% (..... por cento) do valor total do contrato, nas seguintes condições:

11.3. ... É vedada a sub-rogação completa ou da parcela principal da obrigação:

11.3.1. ...

11.3.2. ...

11.4. A subcontratação depende de autorização prévia da Contratante, a quem incumbe avaliar se a subcontratada cumpre os requisitos de qualificação técnica necessários para a execução do objeto.

11.5. Em qualquer hipótese de subcontratação, permanece a responsabilidade integral da Contratada pela perfeita execução contratual, cabendo-lhe realizar a supervisão e coordenação das atividades da subcontratada, bem como responder perante a Contratante pelo *rigoroso cumprimento das obrigações contratuais correspondentes ao objeto da subcontratação*.

## 12. ALTERAÇÃO SUBJETIVA

12.1. É admissível a fusão, cisão ou incorporação da contratada com/em outra pessoa jurídica, desde que sejam observados pela nova pessoa jurídica todos os requisitos de habilitação exigidos na contratação original; sejam mantidas as demais cláusulas e condições do contrato; não haja prejuízo à execução do objeto pactuado e haja a anuência expressa da Administração à continuidade do contrato.

## 13. CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO

**Nota Explicativa:** A fiscalização deve amoldar-se às peculiaridades do serviço. Os itens a seguir apresentados são ilustrativos, são integralmente modificáveis.

*Independentemente da utilização desse item, registre-se que, no caso de serviços, o Gerenciamento de Riscos de que trata a IN SEGES/MP nº 5/2017 passa a ser exigível durante a gestão contratual, conforme art. 4º-D da Lei nº 13.979/2020, de modo que a Administração deve, pelo menos, elaborar Mapa de Riscos relativo a essa fase e monitorá-lo, na forma da Instrução Normativa supracitada.*

13.1. O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços, dos materiais, técnicas e equipamentos empregados, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do ajuste, que serão exercidos por um ou mais representantes da Contratante, especialmente designados, na forma dos arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666, de 1993.

13.2. O representante da Contratante deverá ter a qualificação necessária para o acompanhamento e controle da execução dos serviços e do contrato.

13.3. A verificação da adequação da prestação do serviço deverá ser realizada com base nos critérios previstos neste Projeto Básico.

13.4. A fiscalização do contrato, ao verificar que houve subdimensionamento da produtividade pactuada, sem perda da qualidade na execução do serviço, deverá comunicar à autoridade responsável para que esta promova a adequação contratual à produtividade efetivamente realizada, respeitando-se os limites de alteração dos valores contratuais previstos no art. 4º-I da Lei 13.979/2020.

**Nota Explicativa:** O artigo 4º-I, da Lei n. 13.979/2020 fixou a possibilidade de a Administração Pública prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos e supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato. Referido dispositivo legal, excepcional e temporário, não previu

*nenhuma limitação ou distinção para os serviços de engenharia ou qualquer outro objeto, razão pela qual não foram reproduzidas neste tópico as limitações do Decreto 7.983/13 constantes dos modelos de engenharia em geral.*

*Nesse sentido, vale reproduzir trecho do PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU:*

*"É dizer, em se tratando de licitação ou contratação voltada ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, lastreada na Lei 13.979/2020, são suas previsões especiais que regularão a conduta do agente, e não as limitações regulamentares estabelecidas para as situações de normalidade.*

*(...)*

*Da mesma forma, as limitações regulamentares à aditivação contratual, cristalizadas após longo período de normalidade, não podem se pretender aplicáveis às contratações especiais e temporárias lastreadas na Lei 13.979/2020, que possui regramento próprio em sentido diametralmente oposto, ou seja, para possibilitar o aumento do limite de acréscimos e supressões unilaterais para o patamar de 50%, além de permitir aceitação de preços superiores aos estimados. De fato, seria um contrassenso a Lei nova, excepcional e temporária ampliar os limites da Administração, mas um Decreto anterior e voltado às situações de normalidade tolher seu alcance e sentido e, eventualmente, criar óbice ao atendimento de alguma necessidade para o enfrentamento da emergência de saúde pública que a Lei visava justamente afastar.*

*Por conta disso, os modelos de engenharia lastreados na Lei 13.979/2020 não reproduziram a previsão de limite de 10% para as alterações contratuais nos contratos cujo regime de execução seja o de empreitada global ou integrada, e tão pouco as limitações de aditivação gerais ou diferenciadas de acordo com cada regime, por se entender que esta regulação é aplicável nas contratações lastreadas na legislação promulgada para as situações de normalidade (Lei 8.666/93, Lei 10.520/02, Lei 12.462/12, entre outras), mas não para a Lei 13.979/2020, que excepcional e temporariamente dispõe em sentido distinto nesses temas.*

13.5. A conformidade do material/técnica/equipamento a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada juntamente com o documento da Contratada que contenha a relação detalhada dos mesmos, de acordo com o estabelecido neste Projeto Básico, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como: marca, qualidade e forma de uso.

13.6. O representante da Contratante deverá promover o registro das ocorrências verificadas, adotando as providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993.

13.7. O descumprimento total ou parcial das obrigações e responsabilidades assumidas pela Contratada, sobretudo quanto às obrigações e encargos sociais e trabalhistas, ensejará a aplicação de sanções administrativas, previstas neste Projeto Básico e na legislação vigente, podendo culminar em rescisão contratual, conforme disposto nos artigos 77 e 87 da Lei nº 8.666, de 1993.

13.8. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.

13.9. A fiscalização técnica dos contratos avaliará constantemente a execução do objeto e utilizará o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), conforme modelo previsto no Anexo XXX, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a CONTRATADA:

- a) não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas; ou
- b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

**13.10.** A utilização do IMR não impede a aplicação concomitante de outros mecanismos para a avaliação da prestação dos serviços.

**Nota Explicativa:** A execução dos contratos deve ser acompanhada por meio de instrumentos de controle que permitam a mensuração de resultados e adequação do objeto prestado. Estes instrumentos de controle, o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) ou instrumento equivalente, foram idealizados, inicialmente, para contratos de prestação de serviços como mecanismo de monitoramento e mensuração da qualidade e pontualidade na prestação dos serviços e, consequentemente, como forma de adequar os valores devidos como pagamento aos índices de qualidade verificados. Contudo, para correta aplicação da regra insculpida acima, é necessário que o órgão estabeleça quais são os critérios de avaliação e os devidos parâmetros, de forma a se obter uma fórmula que permita quantificar o grau de satisfação na execução do objeto contratado, e, consequentemente, o montante devido em pagamento. Sem o devido estabelecimento dos critérios e parâmetros de avaliação dos itens previstos no artigo, a cláusula torna-se inexequível, absolutamente destituída de efeitos. Consequentemente, para que seja possível efetuar a glosa, é necessário definir, objetivamente, quais os parâmetros para mensuração do percentual do pagamento devido em razão dos níveis esperados de qualidade da prestação do serviço.

13.11. Durante a execução do objeto, o fiscal técnico deverá monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer à CONTRATADA a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas.

13.12. O fiscal técnico deverá apresentar ao preposto da CONTRATADA a avaliação da execução do objeto ou, se for o caso, a avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizada.

13.13. Em hipótese alguma, será admitido que a própria CONTRATADA materialize a avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizada.

13.14. A CONTRATADA poderá apresentar justificativa para a prestação do serviço com menor nível de conformidade, que poderá ser aceita pelo fiscal técnico, desde que comprovada a excepcionalidade da ocorrência, resultante exclusivamente de fatores imprevisíveis e alheios ao controle do prestador.

13.15. Na hipótese de comportamento contínuo de desconformidade da prestação do serviço em relação à qualidade exigida, bem como quando esta ultrapassar os níveis mínimos toleráveis previstos nos indicadores, além dos fatores redutores, devem ser aplicadas as sanções à CONTRATADA de acordo com as regras previstas nesse Projeto Básico.

13.16. O fiscal técnico poderá realizar avaliação diária, semanal ou mensal, desde que o período escolhido seja suficiente para avaliar ou, se for o caso, aferir o desempenho e qualidade da prestação dos serviços.

13.17. A conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada juntamente com o documento da CONTRATADA que contenha sua relação detalhada, de acordo com o estabelecido neste Projeto Básico e na proposta, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como: marca, qualidade e forma de uso.

13.18. A fiscalização da execução dos serviços abrange, ainda, as seguintes rotinas:

**13.18.1.** .....

- 13.18.2. ....;
- 13.18.3. (etc.)

**Nota explicativa:** Caso as especificidades do serviço demandem uma rotina de fiscalização própria, o órgão deve descrevê-la neste item.

- 13.19. As disposições previstas nesta cláusula não excluem o disposto no Anexo VIII da Instrução Normativa SLTI/MP nº 05, de 2017, aplicável no que for pertinente à contratação.
- 13.20. A fiscalização de que trata esta cláusula não exclui nem reduz a responsabilidade da CONTRATADA, inclusive perante terceiros, por qualquer irregularidade, ainda que resultante de imperfeições técnicas, vícios redibitórios, ou emprego de material inadequado ou de qualidade inferior e, na ocorrência desta, não implica corresponsabilidade da CONTRATANTE ou de seus agentes, gestores e fiscais, de conformidade com o art. 70 da Lei nº 8.666, de 1993.

#### 14. DO RECEBIMENTO E ACEITAÇÃO DO OBJETO

**Nota explicativa:** Os prazos previstos abaixo deverão ser dimensionados considerando as especificidades da contratação, a periodicidade do faturamento, pela empresa, bem como as condições do CONTRATANTE de realizar os atos necessários para os recebimentos provisório e definitivo dos serviços, considerando ainda o cronograma físico-financeiro.

- 14.1. A emissão da Nota Fiscal/Fatura deve ser precedida do recebimento definitivo dos serviços, nos termos abaixo.
- 14.2. Ao final de cada etapa da execução contratual, conforme previsto no Cronograma Físico-Financeiro, a Contratada apresentará **no prazo de até cinco dias corridos** a medição prévia dos serviços executados no período, por meio de planilha e memória de cálculo detalhada.
- 14.3. Uma etapa será considerada efetivamente concluída quando os serviços previstos para aquela etapa, no Cronograma Físico-Financeiro, estiverem executados em sua totalidade.
- 14.4. Contratada também apresentará, a cada medição, os documentos comprobatórios da procedência legal dos produtos e subprodutos florestais utilizados naquela etapa da execução contratual, quando for o caso.
- 14.5. O recebimento provisório será realizado pelo **fiscal técnico, administrativo e setorial ou pela equipe de fiscalização** após a entrega da documentação acima, da seguinte forma:

**Nota explicativa:** O Art. 40 da Instrução Normativa nº 5/2017 estabelece os tipos de fiscalização possíveis de serem utilizadas nas contratações públicas. Cabe à área demandante estabelecer, de acordo com as características e a complexidade do objeto a ser contratado, quais tipos de fiscais e quais procedimentos de fiscalização e gestão contratual serão utilizados em cada caso.

- 14.6. A contratante realizará inspeção minuciosa de todos os serviços executados, por meio de profissionais técnicos competentes, acompanhados dos profissionais encarregados pelo serviço, com a finalidade de verificar a adequação dos serviços e constatar e relacionar os arremates, retoques e revisões finais que se fizerem necessários.
- 14.7. Para efeito de recebimento provisório, ao final de cada período de faturamento,

o fiscal técnico do contrato irá apurar o resultado das avaliações da execução do objeto e, se for o caso, a análise do desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizados em consonância com os indicadores previstos, que poderá resultar no redimensionamento de valores a serem pagos à contratada, registrando em relatório a ser encaminhado ao gestor do contrato.

14.8. A Contratada fica obrigada a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no todo ou em parte, o objeto em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou materiais empregados, cabendo à fiscalização não atestar a última e/ou única medição de serviços até que sejam sanadas todas as eventuais pendências que possam vir a ser apontadas no Recebimento Provisório.

14.9. O recebimento provisório também ficará sujeito, quando cabível, à conclusão de todos os testes de campo e à entrega dos Manuais e Instruções exigíveis.

14.10. A aprovação da medição prévia apresentada pela Contratada não a exime de qualquer das responsabilidades contratuais, nem implica aceitação definitiva dos serviços executados.

14.11. Da mesma forma, ao final de cada período de faturamento, o fiscal administrativo deverá verificar as rotinas previstas no Anexo VIII-B da IN SEGES/MP nº 5/2017, no que forem aplicáveis à presente contratação, emitindo relatório que será encaminhado ao gestor do contrato;

**Nota explicativa:** Adotar o subitem acima apenas se houver a adoção da fiscalização administrativa.

14.12. No prazo de até **15 dias corridos** a partir do recebimento dos documentos da CONTRATADA, cada fiscal ou a equipe de fiscalização deverá elaborar Relatório Circunstanciado em consonância com suas atribuições, e encaminhá-lo ao gestor do contrato.

14.13. Quando a fiscalização for exercida por um único servidor, o relatório circunstanciado deverá conter o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato, em relação à fiscalização técnica e administrativa e demais documentos que julgar necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo.

14.14. Será considerado como ocorrido o recebimento provisório com a entrega do relatório circunstanciado ou, em havendo mais de um a ser feito, com a entrega do último.

14.15. Na hipótese de a verificação a que se refere o parágrafo anterior não ser procedida tempestivamente, reputar-se-á como realizada, consumando-se o recebimento provisório no dia do esgotamento do prazo.

**Nota Explicativa:** Nos termos do art. 74 da Lei nº 8.666, de 1993, poderá ser dispensado o recebimento provisório nos serviços de valor até o previsto no art. 23, inc. II, alínea "a" da Lei, desde que não se componham de aparelhos, equipamentos e instalações sujeitos à verificação de funcionamento e produtividade.

Acórdão do TCU aplicável também aos serviços de engenharia: 9.1.4. abstêm-se de realizar o recebimento provisório de obras com pendências a serem solucionadas pela construtora, uma vez que o instituto do recebimento provisório, previsto no art. 73, inc. I, da Lei nº 8.666/93, não legitima a entrega provisória de uma obra inconclusa, mas visa resguardar a Administração no caso de aparecimento de vícios ocultos, surgidos após o recebimento provisório; (Acórdão nº 853/2013 – Plenário)

14.16. No prazo de até **10 (dez) dias corridos** a partir do recebimento provisório dos

serviços, o Gestor do Contrato deverá providenciar o recebimento definitivo, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços, obedecendo as seguintes diretrizes:

- 14.17. Realizar a análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à CONTRATADA, por escrito, as respectivas correções;
- 14.18. Emitir Termo Circunstaciado para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, com base nos relatórios e documentações apresentadas; e
- 14.19. Comunicar a empresa para que emita a Nota Fiscal ou Fatura, com o valor exato dimensionado pela fiscalização.

**Nota Explicativa 1:** Caso exista algum instrumento para medição dos resultados, deve ser especificado.

**Nota Explicativa2:** A IN 05/2017 SEGES/MP alterou profundamente a sistemática de pagamento, deixando claro que a emissão da Nota Fiscal só se dará após o recebimento do serviço. Ademais, houve uma pormenorização do procedimento de recebimento, definindo-se os papéis dos atores envolvidos.

Essa nova sistemática mostra-se mais adequada à dinâmica administrativa e tributária, porque a emissão da Nota no início do procedimento de pagamento gerava uma série de inconvenientes. Primeiramente porque 48 horas após sua emissão, a Nota já não poderia ser alterada, por conta da legislação tributária, e então somente cancelada, caso houvesse erros. Além disso, a emissão da nota gerava a obrigação de pagamento dos tributos relativos ao INSS, até o 20º dia do mês subsequente, conforme art. 129 da IN 971/2009, da SRFB.

Assim, a emissão da Nota somente após todas as verificações e acertamento do valor devido facilita o pagamento dentro do prazo máximo de 30 dias, conforme disposto no artigo 40, XIV, "a", da Lei 8.666, de 1993, bem como de acordo com a alínea "b" do item 4 do Anexo XI da IN SEGES/MP n. 5/2017, e possibilita que a retenção tributária seja realizada no tempo adequado para o efetivo recolhimento.

Como, entretanto, o prazo para recebimento definitivo no âmbito da Lei de Licitações é de até 90 dias, a utilização desse prazo pela Administração inviabilizaria a execução contratual, pois a contratada só receberia mais de 150 dias após o adimplemento de parcelas significativas do serviço.

Por essa razão, a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia Geral da União sugere os prazos de quinze dias para recebimento provisório e de dez dias para recebimento definitivo para esses serviços com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, facultando-se ao órgão dispor de forma diferente.

Atentar para o prazo máximo de 30 dias para pagamento, conforme disposto no artigo 40, XIV, "a", da Lei 8.666, de 1993, bem como de acordo com a alínea "b" do item 4 do Anexo XI da IN SEGES/MPDG n. 5/2017. Esse prazo se inicia com a apresentação da Nota Fiscal/Fatura e inclui o prazo para o setor competente verificar se a Nota Fiscal ou Fatura expressa os elementos necessários e essenciais do documento, previstos no item 3 do Anexo XI da IN SEGES/MP, e demais trâmites burocráticos para pagamento. Ou seja, é o prazo desde a apresentação da Nota Fiscal até o envio da ordem bancária.

- 14.20. O recebimento provisório ou definitivo do objeto não exclui a responsabilidade da Contratada pelos prejuízos resultantes da incorreta execução do contrato, das garantias concedidas e das responsabilidades assumidas em contrato e por força das disposições legais em vigor (Lei nº 10.406, de 2002).

- 14.21. Os serviços poderão ser rejeitados, no todo ou em parte, quando em desacordo com as especificações constantes neste Projeto Básico e na proposta, devendo ser corrigidos/refeitos/substituídos no prazo fixado pelo fiscal do contrato, às custas da Contratada, sem prejuízo da aplicação de penalidades.

**Nota Explicativa:** Nas contratações de serviços, cada vício, defeito ou incorreção verificada pelo fiscal do contrato reveste-se de peculiar característica. Por isso que, diante da natureza do objeto contratado, é impróprio determinar prazo único para as correções devidas, devendo o fiscal do contrato avaliar o caso concreto, para o fim de fixar prazo para as correções.

## 15. DO PAGAMENTO

15.1. O pagamento será efetuado pela Contratante no prazo de .... (....) dias, contados do recebimento da Nota Fiscal/Fatura.

15.1.1. Os pagamentos decorrentes de despesas cujos valores não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 24 da Lei 8.666, de 1993, deverão ser efetuados no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contados da data da apresentação da Nota Fiscal/Fatura, nos termos do art. 5º, § 3º, da Lei nº 8.666, de 1993.

**Nota Explicativa:** Atentar para o prazo máximo de 30 dias para pagamento, conforme disposto no artigo 40, XIV, "a", da Lei 8.666, de 1993.

15.2. A emissão da Nota Fiscal/Fatura será precedida do recebimento definitivo do serviço, conforme este Projeto Básico.

15.3. A Nota Fiscal ou Fatura deverá ser obrigatoriamente acompanhada da comprovação da regularidade fiscal, constatada por meio de consulta on-line ao SICAF ou, na impossibilidade de acesso ao referido Sistema, mediante consulta aos sítios eletrônicos oficiais ou à documentação mencionada no art. 29 da Lei nº 8.666, de 1993.

15.3.1. Constatando-se, junto ao SICAF, a situação de irregularidade do fornecedor contratado, deverão ser tomadas as providências previstas no art. 31 da Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018.

15.4. O setor competente para proceder o pagamento deve verificar se a Nota Fiscal ou Fatura apresentada expressa os elementos necessários e essenciais do documento, tais como:

- 15.4.1. o prazo de validade;
- 15.4.2. a data da emissão;
- 15.4.3. os dados do contrato e do órgão contratante;
- 15.4.4. o período de prestação dos serviços;
- 15.4.5. o valor a pagar; e
- 15.4.6. eventual destaque do valor de retenções tributárias cabíveis.

15.5. Havendo erro na apresentação da Nota Fiscal/Fatura, ou circunstância que impeça a liquidação da despesa, o pagamento ficará sobreposto até que a Contratada providencie as medidas saneadoras. Nesta hipótese, o prazo para pagamento iniciar-se-á após a comprovação da regularização da situação, não acarretando qualquer ônus para a Contratante.

15.6. Nos termos do item 1, do Anexo VIII-A da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 2017, será efetuada a retenção ou glosa no pagamento, proporcional à irregularidade verificada, sem prejuízo das sanções cabíveis, caso se constate que a Contratada:

- 15.6.1. não produziu os resultados acordados;
- 15.6.2. deixou de executar as atividades contratadas, ou não as executou com

a qualidade mínima exigida;

15.6.3. deixou de utilizar os materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizou-os com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

**Nota Explicativa:** Para que seja possível efetuar a glosa, é necessário definir, objetivamente, no IMR ou instrumento equivalente, quais os parâmetros para mensuração do percentual do pagamento devido em razão dos níveis esperados de qualidade da prestação do serviço.

15.7. Será considerada data do pagamento o dia em que constar como emitida a ordem bancária para pagamento.

15.8. Antes de cada pagamento à contratada, será realizada consulta ao SICAF para verificar a manutenção das condições de habilitação exigidas no edital.

15.9. Constatando-se, junto ao SICAF, a situação de irregularidade da contratada, será providenciada sua notificação, por escrito, para que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, regularize sua situação ou, no mesmo prazo, apresente sua defesa. O prazo poderá ser prorrogado uma vez, por igual período, a critério da contratante.

15.10. Previamente à emissão de nota de empenho e a cada pagamento, a Administração deverá realizar consulta ao SICAF para identificar possível suspensão temporária de participação em licitação, no âmbito do órgão ou entidade, proibição de contratar com o Poder Público, bem como ocorrências impeditivas indiretas, observado o disposto no art. 29, da Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018.

15.11. Não havendo regularização ou sendo a defesa considerada improcedente, a contratante deverá comunicar aos órgãos responsáveis pela fiscalização da regularidade fiscal quanto à inadimplência da contratada, bem como quanto à existência de pagamento a ser efetuado, para que sejam acionados os meios pertinentes e necessários para garantir o recebimento de seus créditos.

15.12. Persistindo a irregularidade, a contratante deverá adotar as medidas necessárias à rescisão contratual nos autos do processo administrativo correspondente, assegurada à contratada a ampla defesa.

15.13. Havendo a efetiva execução do objeto, os pagamentos serão realizados normalmente, até que se decida pela rescisão do contrato, caso a contratada não regularize sua situação junto ao SICAF.

15.13.1. Será rescindido o contrato em execução com a contratada inadimplente no SICAF, salvo por motivo de economicidade, segurança nacional ou outro de interesse público de alta relevância, devidamente justificado, em qualquer caso, pela máxima autoridade da contratante.

15.13.2. Além do disposto no subitem acima, poderá a autoridade competente, na forma do art. 4º-F da Lei nº 13.979/20, dispensar a apresentação de documentação de regularidade fiscal ou trabalhista (salvo a comprobatória de regularidade com a Seguridade Social), de forma excepcional e justificada, no caso de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviços.

15.14. Quando do pagamento, será efetuada a retenção tributária prevista na legislação aplicável, nos termos do item 6 do Anexo XI da IN SEGES/MP n. 5/2017, quando couber.

**Nota Explicativa:** Atentar que a natureza do contrato e o objeto da contratação que irão determinar a retenção tributária eventualmente cabível, bem como a possibilidade de a empresa se beneficiar da condição de optante do Simples Nacional, dentre outras questões de caráter tributário.

15.15. É vedado o pagamento, a qualquer título, por serviços prestados, à empresa

privada que tenha em seu quadro societário servidor público da ativa do órgão contratante, com fundamento na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

**Nota Explicativa:** Verificar se a LDO vigente mantém essa previsão. Além disso, a Administração deve verificar no SICAF, ou por outros meios, a eventual existência de vínculos dessa natureza.

15.16. A parcela mensal a ser paga a título de aviso prévio trabalhado e indenizado corresponderá, no primeiro ano de contratação, ao percentual originalmente fixado na planilha de preços.

15.17. Não tendo havido a incidência de custos com aviso prévio trabalhado e indenizado, a prorrogação contratual seguinte deverá prever o pagamento do percentual máximo equivalente a 03 (três) dias a mais por ano de serviço, até o limite compatível com o prazo total de vigência contratual.

15.18. A adequação de pagamento de que trata o subitem anterior deverá ser prevista em termo aditivo.

15.19. Caso tenha ocorrido a incidência parcial ou total dos custos com aviso prévio trabalhado e/ou indenizado no primeiro ano de contratação, tais rubricas deverão ser mantidas na planilha de forma complementar/proportional, devendo o órgão contratante esclarecer a metodologia de cálculo adotada.

**Nota explicativa:** Os itens acima foram acrescentados em virtude do Acórdão n. 1186/2017-TCU-Plenário e das orientações expedidas pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em relação aos impactos da reforma trabalhista nos contratos da Administração, com base na Nota Técnica nº 652/2017-MP (Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/orientacoes-e-procedimentos/orientacoes-reformatrabalhista#P6>).

O TCU considera que os percentuais de aviso prévio trabalhado e indenizado da planilha de composição de preços da Administração são de 1,94% e 0,46% respectivamente (Acórdãos n. 1904/2007 -Plenário, n. 3006/2010-Plenário e n. 11186/2017-Plenário). Recomenda-se que a adoção de metodologia de cálculo diversa seja devidamente demonstrada no processo em memória de cálculo com esclarecimentos.

15.20. A Contratante providenciará o desconto na fatura a ser paga do valor global pago a título de vale-transporte em relação aos empregados da Contratada que expressamente optaram por não receber o benefício previsto na Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, regulamentado pelo Decreto nº 95.247, de 17 de novembro de 1987.

**Nota Explicativa:** O item acima foi acrescentado em decorrência do disposto na Orientação Normativa SLTI/MP n.º 3, de 10 de setembro de 2014.

15.21. Nos casos de eventuais atrasos de pagamento, desde que a Contratada não tenha concorrido, de alguma forma, para tanto, fica convencionado que a taxa de compensação financeira devida pela Contratante, entre a data do vencimento e o efetivo adimplemento da parcela é calculada mediante a aplicação da seguinte fórmula:

EM = I x N x VP, sendo:

EM = Encargos moratórios;

N = Número de dias entre a data prevista para o pagamento e a do efetivo pagamento;

VP = Valor da parcela a ser paga.

I = Índice de compensação financeira = 0,00016438, assim apurado:

I = (TX)

( 6 / 100 )

I = 0,00016438

$$\begin{array}{r} | \quad 365 \\ = \quad \hline \end{array}$$

TX = Percentual da taxa anual = 6%

**Nota Explicativa:** Caso se trate de contratação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, a administração, nos termos do Decreto nº 9.507/18, deverá escolher uma entre as opções conta-depósito vinculada ou pagamento pelo fato gerador e inserir as cláusulas pertinentes que estão no modelo de serviços, além da cláusula sobre repactuação.

## 16. REAJUSTE

- 16.1. Os preços são fixos e irreajustáveis no prazo de um ano contado da data limite para a apresentação das propostas.
- 16.2. Dentro do prazo de vigência do contrato e mediante solicitação da contratada, os preços contratados poderão sofrer reajuste após o interregno de um ano, aplicando-se o índice XXXX exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.

**Nota explicativa:** A Administração deverá atentar para que o índice utilizado seja o indicador mais próximo da efetiva variação dos preços dos bens a serem fornecidos, "...o qual deverá ser preferencialmente um índice setorial ou específico, e, apenas na ausência de tal índice, um índice geral, o qual deverá ser o mais conservador possível de forma a não onerar injustificadamente a administração..." – TCU, Ac. nº 114/2013-Plenário. A Administração poderá, ainda, utilizar índices diferenciados, de forma justificada, de acordo com as peculiaridades envolvidas no objeto contratual.

Considerando-se que se trata de serviço de engenharia, a Administração deve avaliar a pertinência de eleger o Índice Nacional da Construção Civil – INCC.

- 16.3. Nos reajustes subsequentes ao primeiro, o interregno mínimo de um ano será contado a partir dos efeitos financeiros do último reajuste.
- 16.4. No caso de atraso ou não divulgação do índice de reajustamento, o CONTRATANTE pagará à CONTRATADA a importância calculada pela última variação conhecida, liquidando a diferença correspondente tão logo seja divulgado o índice definitivo. Fica a CONTRATADA obrigada a apresentar memória de cálculo referente ao reajustamento de preços do valor remanescente, sempre que este ocorrer.
- 16.5. Nas aferições finais, o índice utilizado para reajuste será, obrigatoriamente, o definitivo.
- 16.6. Caso o índice estabelecido para reajustamento venha a ser extinto ou de qualquer forma não possa mais ser utilizado, será adotado, em substituição, o que vier a ser determinado pela legislação então em vigor.
- 16.7. Na ausência de previsão legal quanto ao índice substituto, as partes elegerão novo índice oficial, para reajustamento do preço do valor remanescente, por meio de termo aditivo.
- 16.8. O reajuste será realizado por apostilamento.

## 17. GARANTIA DA EXECUÇÃO

- 17.1. Não haverá exigência de garantia contratual da execução, pelas razões abaixo justificadas:

- 17.1.1. ...

**Nota explicativa:** Fica a critério da Administração exigir, ou não, a garantia. Exigindo, deve utilizar os subitens abaixo. Não exigindo, deve utilizar o subitem acima, bem como justificar as razões para essa decisão.

**Entretanto, a garantia é obrigatória para os contratos que envolvam a execução de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos do art. 7º, VI do Decreto nº 9.507, de 2018, e do item 3 do Anexo VII-F da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017..**

**ou**

17.1. A Contratada prestará garantia de execução do contrato, nos moldes do art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, com validade durante a execução do contrato e por 90 (noventa) dias após o término da vigência contratual, em valor correspondente a 5% (cinco por cento) do valor total do contrato.

17.2. No prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, a critério do contratante, contados da assinatura do contrato, a contratada deverá apresentar comprovante de prestação de garantia, podendo optar por caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária.

**17.2.1. A inobservância do prazo fixado para apresentação da garantia acarretará a aplicação de multa de 0,07% (sete centésimos por cento) do valor total do contrato por dia de atraso, até o máximo de 2% (dois por cento).**

**17.2.2. O atraso superior a 25 (vinte e cinco) dias autoriza a Administração a promover a rescisão do contrato por descumprimento ou cumprimento irregular de suas cláusulas, conforme dispõem os incisos I e II do art. 78 da Lei n. 8.666 de 1993.**

17.3. A validade da garantia, qualquer que seja a modalidade escolhida, deverá abranger um período de 90 dias após o término da vigência contratual, conforme item 3.1 do Anexo VII-F da IN SEGES/MP nº 5/2017.

**Nota Explicativa:** O art. 8º, VI do Decreto nº 9.507, de 2018 exige a prestação de garantia, inclusive para pagamento de obrigações de natureza trabalhista, previdenciária e para com o FGTS, em valor correspondente a cinco por cento do valor do contrato, limitada ao equivalente a dois meses do custo da folha de pagamento dos empregados da contratada que venham a participar da execução dos serviços contratados, com prazo de validade de até noventa dias após o encerramento do contrato.

17.4. A garantia assegurará, qualquer que seja a modalidade escolhida, o pagamento de:

**17.4.1. prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato e do não adimplemento das demais obrigações nele previstas;**

**17.4.2. prejuízos diretos causados à Administração decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato;**

**17.4.3. multas moratórias e punitivas aplicadas pela Administração à contratada; e**

**17.4.4. obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza e para com o FGTS, não adimplidas pela contratada, quando couber.**

17.5. A modalidade seguro-garantia somente será aceita se contemplar todos os eventos indicados no item anterior, observada a legislação que rege a matéria.

17.6. A garantia em dinheiro deverá ser efetuada em favor da Contratante, em conta

específica na Caixa Econômica Federal, com correção monetária.

- 17.7. Caso a opção seja por utilizar títulos da dívida pública, estes devem ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda.
- 17.8. No caso de garantia na modalidade de fiança bancária, deverá constar expressa renúncia do fiador aos benefícios do artigo 827 do Código Civil.
- 17.9. No caso de alteração do valor do contrato, ou prorrogação de sua vigência, a garantia deverá ser ajustada à nova situação ou renovada, seguindo os mesmos parâmetros utilizados quando da contratação.
- 17.10. Se o valor da garantia for utilizado total ou parcialmente em pagamento de qualquer obrigação, a Contratada obriga-se a fazer a respectiva reposição no prazo máximo de ..... (.....) dias úteis, contados da data em que for notificada.
- 17.11. A Contratante executará a garantia na forma prevista na legislação que rege a matéria.

**Nota explicativa:** Caso haja necessidade de acionamento da garantia, recomenda-se promover a notificação da contratada e da seguradora ou da entidade bancária dentro do prazo de vigência da garantia, sem prejuízo da cobrança dentro do prazo prescricional.

- 17.12. Será considerada extinta a garantia:
  - 17.12.1. com a devolução da apólice, carta fiança ou autorização para o levantamento de importâncias depositadas em dinheiro a título de garantia, acompanhada de declaração da Contratante, mediante termo circunstanciado, de que a Contratada cumpriu todas as cláusulas do contrato;
  - 17.12.2. no prazo de 90 (noventa) dias após o término da vigência do contrato, caso a Administração não comunique a ocorrência de sinistros, quando o prazo será ampliado, nos termos da comunicação, conforme estabelecido na alínea "h2" do item 3.1 do Anexo VII-F da IN SEGES/MP n. 05/2017.
- 17.13. O garantidor não é parte para figurar em processo administrativo instaurado pela contratante com o objetivo de apurar prejuízos e/ou aplicar sanções à contratada.
- 17.14. A contratada autoriza a contratante a reter, a qualquer tempo, a garantia, na forma prevista no neste Edital e no Contrato.

**Nota Explicativa:** Caso o serviço de engenharia objeto da contratação implique o fornecimento de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, deverão ser contempladas as previsões existentes nos modelos de serviços com mão de obra para este e outros tópicos, conforme já orientado.

## 18. DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

- 18.1. Comete infração administrativa nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, a CONTRATADA que:
- 18.2. inexecutar total ou parcialmente qualquer das obrigações assumidas em decorrência da contratação;
- 18.3. ensejar o retardamento da execução do objeto;
- 18.4. falhar ou fraudar na execução do contrato;
- 18.5. comportar-se de modo inidôneo; ou
- 18.6. cometer fraude fiscal.

- 18.7. não mantiver a proposta.
- 18.8. Pela inexecução total ou parcial do objeto deste contrato, a Administração pode aplicar à CONTRATADA as seguintes sanções:
- 18.9. **Advertência por escrito**, quando do não cumprimento de quaisquer das obrigações contratuais consideradas faltas leves, assim entendidas aquelas que não acarretam prejuízos significativos para o serviço contratado;
- 18.10. **Multa** de:
- 18.11. 0,1% (um décimo por cento) até 0,2% (dois décimos por cento) por dia sobre o valor adjudicado em caso de atraso na execução dos serviços, limitada a incidência a **15 (quinze)** dias. Após o décimo quinto dia e a critério da Administração, no caso de execução com atraso, poderá ocorrer a não-aceitação do objeto, de forma a configurar, nessa hipótese, inexecução total da obrigação assumida, sem prejuízo da rescisão unilateral da avença;
- 18.12. 0,1% (um décimo por cento) até 10% (dez por cento) sobre o valor adjudicado, em caso de atraso na execução do objeto, por período superior ao previsto no subitem acima, ou de inexecução parcial da obrigação assumida;
- 18.13. 0,1% (um décimo por cento) até 15% (quinze por cento) sobre o valor adjudicado, em caso de inexecução total da obrigação assumida;
- 18.14. 0,2% a 3,2% por dia sobre o valor mensal do contrato, conforme detalhamento constante das **tabelas 1 e 2**, abaixo; e

**Nota explicativa:** Os patamares estabelecidos nos itens acima poderão ser alterados a critério da autoridade.

- 18.15. 0,07% (sete centésimos por cento) do valor do contrato por dia de atraso na apresentação da garantia (seja para reforço ou por ocasião de prorrogação), observado o máximo de 2% (dois por cento). O atraso superior a 25 (vinte e cinco) dias autorizará a Administração CONTRATANTE a promover a rescisão do contrato;
- 18.16. as penalidades de multa decorrentes de fatos diversos serão consideradas independentes entre si.
- 18.17. **Suspensão** de licitar e impedimento de contratar com o órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente, pelo prazo de até dois anos;
- 18.18. **Declaração de inidoneidade** para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a Contratada ressarcir a Contratante pelos prejuízos causados;
- 18.19. As sanções previstas nos subitens 19.2.1, 19.2.3 e 19.2.4 poderão ser aplicadas à CONTRATADA juntamente com as de multa, descontando-a dos pagamentos a serem efetuados.
- 18.20. Para efeito de aplicação de multas, às infrações são atribuídos graus, de acordo com as tabelas 1 e 2:

**Tabela 1**

GRAU	CORRESPONDÊNCIA
------	-----------------

1	0,2% ao dia sobre o valor mensal do contrato
2	0,4% ao dia sobre o valor mensal do contrato
3	0,8% ao dia sobre o valor mensal do contrato
4	1,6% ao dia sobre o valor mensal do contrato
5	3,2% ao dia sobre o valor mensal do contrato

**Tabela 2**

<b>INFRAÇÃO</b>		
<b>ITEM</b>	<b>DESCRÍÇÃO</b>	<b>GRAU</b>
1	Permitir situação que crie a possibilidade de causar dano físico, lesão corporal ou consequências letais, por ocorrência;	05
2	Suspender ou interromper, salvo motivo de força maior ou caso fortuito, os serviços contratuais por dia e por unidade de atendimento;	04
3	Manter funcionário sem qualificação para executar os serviços contratados, por empregado e por dia;	03
4	Recusar-se a executar serviço determinado pela fiscalização, por serviço e por dia;	02
5	Retirar funcionários ou encarregados do serviço durante o expediente, sem a anuência prévia do CONTRATANTE, por empregado e por dia;	03

**Para os itens a seguir, deixar de:**

6	Registrar e controlar, diariamente, a assiduidade e a pontualidade de seu pessoal, por funcionário e por dia;	01
7	Cumprir determinação formal ou instrução complementar do órgão fiscalizador, por ocorrência	02

8	Substituir empregado que se conduza de modo inconveniente ou não atenda às necessidades do serviço, por funcionário e por dia;	01
9	Cumprir quaisquer dos itens do Projeto Básico, seus Anexos e Termo de Contrato não previstos nesta tabela de multas, após reincidência formalmente notificada pelo órgão fiscalizador, por item e por ocorrência;	03
10	Indicar e manter durante a execução do contrato os prepostos previstos no edital/contrato;	01
11	<b>Providenciar treinamento para seus funcionários conforme previsto na relação de obrigações da CONTRATADA</b>	01

**Nota explicativa:** A autoridade poderá incluir na tabela de infrações outras condutas que entender necessárias, pertinentes ao serviço prestado, ou retirar as que entender serem inadequadas ao objeto contratual em questão.

- 18.21. Também ficam sujeitas às penalidades do art. 87, III e IV da Lei nº 8.666, de 1993, as empresas ou profissionais que:
- 18.22. tenham sofrido condenação definitiva por praticar, por meio dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;
- 18.23. tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;
- 18.24. demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.
- 18.25. A aplicação de qualquer das penalidades previstas realizar-se-á em processo administrativo que assegurará o contraditório e a ampla defesa à CONTRATADA, observando-se o procedimento previsto na Lei nº 8.666, de 1993, e subsidiariamente a Lei nº 9.784, de 1999.
- 18.26. **Não correrão os prazos processuais em desfavor da CONTRATADA em processo administrativo para aplicação das sanções deste item enquanto perdurar o estado de calamidade de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, nos termos do art. 6º-C da Lei nº 13.979/20.**
- 18.27. As multas devidas e/ou prejuízos causados à Contratante serão deduzidos dos valores a serem pagos, ou recolhidos em favor da União, ou deduzidos da garantia, ou ainda, quando for o caso, serão inscritos na Dívida Ativa da União e cobrados judicialmente.
- 18.28. Caso a Contratante determine, a multa deverá ser recolhida no prazo máximo de **XX (XXXX)** dias, a contar da data do recebimento da comunicação enviada pela autoridade competente.
- 18.29. Caso o valor da multa não seja suficiente para cobrir os prejuízos causados pela conduta do contratante, a União ou Entidade poderá cobrar o valor remanescente judicialmente, conforme artigo 419 do Código Civil.

18.30. A autoridade competente, na aplicação das sanções, levará em consideração a gravidade da conduta do infrator, o caráter educativo da pena, bem como o dano causado à Administração, observado o princípio da proporcionalidade.

18.31. Se, durante o processo de aplicação de penalidade, se houver indícios de prática de infração administrativa tipificada pela Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, como ato lesivo à administração pública nacional ou estrangeira, cópias do processo administrativo necessárias à apuração da responsabilidade da empresa deverão ser remetidas à autoridade competente, com despacho fundamentado, para ciência e decisão sobre a eventual instauração de investigação preliminar ou Processo Administrativo de Responsabilização - PAR.

18.32. A apuração e o julgamento das demais infrações administrativas não consideradas como ato lesivo à Administração Pública nacional ou estrangeira nos termos da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, seguirão seu rito normal na unidade administrativa.

18.33. O processamento do PAR não interfere no seguimento regular dos processos administrativos específicos para apuração da ocorrência de danos e prejuízos à Administração Pública Federal resultantes de ato lesivo cometido por pessoa jurídica, com ou sem a participação de agente público.

18.34. As penalidades serão obrigatoriamente registradas no SICAF.

**Nota explicativa:** No que se refere à multa, observar o disposto no Anexo V, item 2.6, alínea j.3 da IN SEGES/MP n. 5/2017.

## 19. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

**Nota explicativa 1:** É fundamental que a Administração examine, **DIANTE DO CASO CONCRETO**, se o objeto da contratação demanda a exigência de todos os requisitos de habilitação apresentados neste modelo, levando-se em consideração o vulto, a complexidade do objeto, a essencialidade do serviço e os riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual incapacidade econômica da contratada em suportar vicissitudes contratuais, excluindo-se o que entender excessivo.

Observar-se, contudo, para não acrescentar requisitos que não tenham suporte nos arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666, de 1993.

19.1. A Administração verificará o eventual descumprimento das condições para contratação, especialmente quanto à existência de sanção que impeça a contratação, mediante a consulta aos seguintes cadastros:

- a) SICAF;
- b) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União ([www.portaldatransparencia.gov.br/ceis](http://www.portaldatransparencia.gov.br/ceis));
- c) Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça ([www.cnj.jus.br/improbidade\\_adm/consultar\\_requerido.php](http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php));
- d) Lista de Inidôneos do Tribunal de Contas da União - TCU;

19.2. Para a consulta de pessoa jurídica poderá haver a substituição das consultas das alíneas “b”, “c” e “d” acima pela Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (<https://certidoesapf.apps.tcu.gov.br/>)

**Nota explicativa:** A consulta aos dois cadastros – CEIS e CNJ –, além do tradicional SICAF, na fase de habilitação, é recomendação do TCU (Acórdão nº 1.793/2011 – Plenário). Trata-se de verificação da própria condição de participação na contratação.

A Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU abrange o cadastro do CNJ, do CEIS, do próprio TCU e o Cadastro Nacional de Empresas Punitas – CNEP do Portal da Transparência.

19.3. A consulta aos cadastros será realizada em nome da empresa proponente e também de seu sócio majoritário, por força do artigo 12 da Lei nº 8.429, de 1992, que prevê, dentre as sanções impostas ao responsável pela prática de ato de improbidade administrativa, a proibição de contratar com o Poder Público, inclusive por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

19.4. Caso conste na Consulta de Situação do Fornecedor a existência de Ocorrências Impeditivas Indiretas, o gestor diligenciará para verificar se houve fraude por parte das empresas apontadas no Relatório de Ocorrências Impeditivas Indiretas.

19.5. A tentativa de burla será verificada por meio dos vínculos societários, linhas de fornecimento similares, dentre outros.

19.6. O proponente será convocado para manifestação previamente à uma eventual negativa de contratação.

19.7. Constatada a existência de sanção, o proponente não será contratado, por falta de condição de participação, salvo quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido, hipótese em que os autos deverão estar devidamente instruídos com prova desse fato.

**Nota explicativa:** O §3º do art. 4º da Lei nº 13.979, de 2020, prevê: “§ 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.”

19.8. Deverá ser apresentada pelo contratado declaração de que não utiliza de mão de obra direta ou indireta de menores de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e de qualquer trabalho a menores de 16 (dezesseis) anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos, nos termos da Lei 9.854, 1999, conforme modelo ANEXO .....

19.9. Não serão aceitos documentos de habilitação com indicação de CNPJ/CPF diferentes, salvo aqueles legalmente permitidos.

19.10. Se a contratada for a matriz, todos os documentos deverão estar em nome da matriz, e se a contratada for a filial, todos os documentos deverão estar em nome da filial, exceto aqueles documentos que, pela própria natureza, comprovadamente, forem emitidos somente em nome da matriz.

19.11. Serão aceitos registros de CNPJ de proponente matriz e filial com diferenças de números de documentos pertinentes ao CND e ao CRF/FGTS, quando for comprovada a centralização do recolhimento dessas contribuições.

19.12. As exigências de habilitação jurídica e de regularidade fiscal e trabalhista são as usuais para a generalidade dos objetos, conforme disciplinado neste Projeto Básico.

19.13. Para fins de contratação deverá a contratada comprovar os seguintes requisitos de habilitação:

19.14. Habilitação Jurídica:

- 19.15. No caso de empresário individual: inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo da Junta Comercial da respectiva sede;
- 19.16. No caso de sociedade empresária ou empresa individual de responsabilidade limitada - EIRELI: ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado na Junta Comercial da respectiva sede, acompanhado de documento comprobatório de seus administradores;
- 19.17. Inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis onde opera, com averbação no Registro onde tem sede a matriz, no caso de ser a contratada sucursal, filial ou agência;
- 19.18. No caso de sociedade simples: inscrição do ato constitutivo no Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de sua sede, acompanhada de prova da indicação dos seus administradores;
- 19.19. Decreto de autorização, em se tratando de sociedade empresária estrangeira em funcionamento no País;
- 19.20. No caso de sociedade cooperativa: ata de fundação e estatuto social em vigor, com a ata da assembleia que o aprovou, devidamente arquivado na Junta Comercial ou inscrito no Registro Civil das Pessoas Jurídicas da respectiva sede, bem como o registro de que trata o art. 107 da Lei nº 5.764, de 1971.

**Nota explicativa:** *Este item deve constar no Edital somente quando legítima a admissão de sociedades cooperativas na contratação.*

- 19.21. Os documentos acima deverão estar acompanhados de todas as alterações ou da consolidação respectiva;
- 19.22. Prova de atendimento aos requisitos ...., previstos na lei.....:

**Nota Explicativa:** *Em havendo legislação especial incidente sobre a matéria, que preveja requisitos de qualificação técnica específicos, estes podem ser mencionados neste item do Edital.*

- 19.23. Regularidades Fiscal e Trabalhista:
- 19.24. prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas;
- 19.25. prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, mediante apresentação de certidão expedida conjuntamente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), referente a todos os créditos tributários federais e à Dívida Ativa da União (DAU) por elas administrados, inclusive aqueles relativos à Seguridade Social, nos termos da Portaria Conjunta nº 1.751, de 02/10/2014, do Secretário da Receita Federal do Brasil e da Procuradora-Geral da Fazenda Nacional.
- 19.26. prova de regularidade com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);
- 19.27. prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa ou positiva com efeito de negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;
- 19.28. prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual/municipal, relativo ao domicílio ou sede do *contratado, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;*
- 19.29. prova de regularidade com a Fazenda Estadual/Municipal do domicílio ou sede do contratado;

**Nota explicativa:** O artigo 193 do CTN preceitua que a prova da quitação de todos os tributos devidos dar-se-á no âmbito da Fazenda Pública interessada, relativos à atividade em cujo exercício contrata ou concorre. A comprovação de inscrição no cadastro de contribuinte e regularidade fiscal correspondente (estadual ou municipal) considerará a natureza da atividade, objeto da contratação. A exigência de inscrição no cadastro municipal decorre do âmbito da tributação incidente sobre o objeto da contratação; tratando-se de serviços, incide, em regra, o ISS, tributo municipal.

O órgão assessorado deve verificar a pertinência da inclusão destes requisitos de habilitação, bem como quais os tributos incidentes na execução da obra e adequar a redação dos dois itens acima de acordo com a competência tributária correspondente.

19.30. caso o fornecedor seja considerado isento de tributos relacionados ao objeto, deverá comprovar tal condição mediante a apresentação de declaração emitida pela correspondente Fazenda do domicílio ou sede do fornecedor, ou outra equivalente, na forma da lei;

**Nota Explicativa:** Dispõe a Instrução Normativa SEGES/MP nº 3, de 2018, que: "Art. 13. A Regularidade Fiscal Estadual, Distrital e Municipal, junto ao SICAF, do fornecedor considerado isento dos tributos estaduais ou municipais, será comprovada mediante a inserção no sistema da declaração da Fazenda Estadual ou da Fazenda Municipal do domicílio ou sede do fornecedor, ou outra equivalente, na forma da lei."

19.31. Poderá a autoridade competente, na forma do art. 4º-F da Lei nº 13.979/20, dispensar a apresentação de documentação de regularidade fiscal ou trabalhista (salvo a comprobatória de regularidade com a Seguridade Social), de forma excepcional e justificada, no caso de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviços.

19.32. [Qualificação Econômico-Financeira: ...]

**Nota Explicativa:** Caso necessário incluir esse requisito, utilizar o texto constante do Modelo de Edital de Serviços da AGU

19.33. Qualificação Técnica:

**Nota Explicativa:** A documentação relativa à qualificação técnica do contratado deverá constar em dispositivo específico, quando a situação demandada a exigir. Nos termos do art. 30, II, da Lei nº 8.666/93, é obrigatório o estabelecimento de parâmetros mínimos objetivos (quantitativo, prazo, etc.) assim como é importante salientar a impossibilidade de se fixar parâmetro mínimo acima de 50%, pois somente em casos excepcionais pode ser exigido quantitativo superior a 50% do item contratado. (Acórdão 361/2017- TCU Plenário):

19.34. Registro ou inscrição da empresa contratada no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia) e/ou CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo), conforme as áreas de atuação previstas no Projeto Básico, em plena validade;

**Nota Explicativa:** O Projeto Básico deverá definir os profissionais que serão necessários à execução do objeto contratado para, então, delimitar a necessidade de inscrição da contratada no CREA, no CAU ou em ambos, no caso de equipe multidisciplinar.

19.35. Quanto à capacitação técnico-operacional: apresentação de um ou mais atestados de capacidade técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente identificada, em nome do contratado, relativo à execução de serviço de engenharia, compatível em características, quantidades e prazos com o objeto presente, envolvendo as parcelas de maior relevância e valor significativo do

objeto:

**Nota Explicativa:** As atividades especificadas deverão ser pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da contratação (art. 30, II, Lei n. 8.666/93). Deve a Administração limitar a exigência de comprovação de capacidade técnico operacional às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto. Para tanto, seria importante primeiramente analisar os custos do serviço e identificar os serviços de maior relevo, em relação aos quais a comprovação da capacidade operacional é fundamental. É essencial que a equipe técnica participe da elaboração do Projeto Básico.

Súmula TCU nº 263: “Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”

No que se refere à fixação de quantidades mínimas relativas às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da contratação, o TCU manifesta-se pela necessidade de razoabilidade na exigência, em patamar que não restrinja a competição: “Embora seja possível a fixação de quantidades mínimas, relativas às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, essa exigência deve ser razoável, num patamar que possa garantir que a empresa contratada tenha condições técnicas para executar o objeto licitado, mas que não restrinja a competitividade. A comparação efetuada pela unidade técnica demonstra claramente que as quantidades mínimas previstas na concorrência ora examinada são excessivas, limitando desnecessariamente o universo de possíveis interessados em participar do certame licitatório.” (Voto no Acórdão 1771/2007 – Plenário).

**Nota Explicativa:** A Administração poderá adotar diligências tendentes a confirmar a autenticidade e correção dos atestados apresentados para comprovação da qualificação técnico-operacional, dentre estas a solicitação de CAT (Certidão de Acervo Técnico) com registro de atestado (atividade concluída ou em andamento), referente aos profissionais que integrarão sua equipe técnica, na qual conste a contratada como empresa vinculada à execução do contrato.

19.36. Os atestados exigidos no subitem anterior, para serem aceitos, deverão ter **as seguintes informações:**

19.36.1. ...

19.36.2. ...

19.36.3. ...

**Nota Explicativa:** O atestado de capacidade técnica, enquanto documento elaborado pelo contratante da empresa potencialmente contratada pela Administração, deverá contar com a descrição das características técnicas das obras ou serviços e atestar a execução parcial ou total do objeto do contrato. Importante, da mesma forma, que seja firmado por representante legal do contratante, indique sua data de emissão, mencione o documento de responsabilidade técnica expedido em razão das obras ou serviços executados (ART/RRT), dentre outros elementos julgados relevantes pela área técnica que dará suporte aos agentes públicos responsáveis pela aferição da qualificação técnica da potencial contratada. Tais elementos deverão constar expressamente do Projeto Básico.

19.37. Será admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante;

**Nota Explicativa:** De acordo com o TCU, a soma de quantitativos de atestados em documentos diversos a fim de se alcançar o mínimo da regra editalícia só é admissível quando tecnicamente viável, no modo como disciplinado pelo edital que, justificadamente, pode substituir a simples adição aritmética por outro critério. Consequentemente, sem que haja devida justificativa técnica,

*é inviável a fixação de quantidade mínima ou máxima de atestados, de serviços por atestados ou que vedem o somatório de atestados, bem como as limitações de tempo, época, locais específicos ou quaisquer outras não previstas em lei, que inibam a participação da contratação. (Acórdãos 1.090/2001, 1.636/2007, 170/2007, 2.640/2007, 1.163/2008, 2.150/2008, 2.783/2009, 3.119/2010 e 3.170/2011, 1079/2013-Plenário (itens 9.5.1 a 9.5.3) (todos do Plenário).*

19.38. Comprovação da capacitação técnico-profissional, mediante apresentação de Certidão de Acervo Técnico – CAT, expedida pelo CREA ou CAU da região pertinente, nos termos da legislação aplicável, em nome do(s) responsável(is) técnico(s) e/ou membros da equipe técnica que participarão do serviço de engenharia, que demonstre a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou o Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, relativo à execução dos serviços que compõem as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da contratação, a saber:

19.39. Para o (Engenheiro Civil, Elétrico, Mecânico...): serviços de: (...)

**19.39.1.** Para o (Arquiteto e Urbanista...): serviços de (...)

**19.39.2.** Para o (Geólogo, Geógrafo...): serviços de (...)

**19.39.3.** etc (...)

**Nota Explicativa:** O Atestado de Responsabilidade Técnica e o Registro de Responsabilidade Técnica exigidos limitar-se-ão às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos (artigo 30, §1º, inc. I, Lei 8.666, 1993). Assim, conforme o objeto, a exigência deve referir-se à área ou áreas de engenharia/arquitetura de maior relevo. Por exemplo, em alguns casos, poderia bastar o ART/RRT em relação ao engenheiro civil/arquiteto, em outras pode ser necessário em relação a este e o engenheiro mecânico, ou elétrico, geólogo, urbanista. É essencial que a equipe técnica participe da elaboração do Projeto Básico.

Entretanto, vale salientar que o Tribunal de Contas da União admite excepcionalmente a exigência de quantitativos para qualificação técnico-profissional, se houver justificativa nesse sentido, conforme Acórdãos TCU 1.214/2013 e 2.434/2013 - Plenário, cuja leitura se recomenda.

19.40. Os responsáveis técnicos e/ou membros da equipe técnica acima elencados deverão pertencer ao quadro permanente da empresa proponente, na data prevista para entrega da proposta, entendendo-se como tal, para fins deste certame, o sócio que comprove seu vínculo por intermédio de contrato social/estatuto social; o administrador ou o diretor; o empregado devidamente registrado em Carteira de Trabalho e Previdência Social; e o prestador de serviços com contrato escrito firmado com o proponente, ou com declaração de compromisso de vinculação contratual futura, caso o proponente seja efetivamente contratado.

**Nota Explicativa:** Jurisprudência do TCU sobre a indevida exigência de vínculo empregatício e relativa ao quadro permanente (art. 30, § 1º, I, da Lei nº 8.666, de 1993):

*“determinação ao [...] para que se abstinha de exigir comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, uma vez que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional, definidas no art. 30, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993, e passe a admitir a comprovação da vinculação dos profissionais ao quadro permanente por intermédio de apresentação de contrato de prestação de serviço, de forma consentânea ao posicionamento jurisprudencial da Corte de Contas nos Acórdãos 361/2006-Plenário, 170/2007-Plenário e 1.547/2008-Plenário”. Acórdão nº 667/2009 Primeira Câmara.*

*Por outro lado, além da tradicional extensão da interpretação do “quadro permanente”, também se deve admitir que o vínculo seja comprovado mediante tal declaração de disponibilidade futura, conforme Acórdão n. 2607/2011-Plenário:*

*“9.1.2. ausência de previsão, no edital da Concorrência (...), da possibilidade de comprovação da capacidade técnica do responsável pela obra por meio de contrato regido pelo Direito Civil ou declaração de que o profissional integraria o quadro da licitante como responsável técnico, se a*

*empresa viesse a ser contratada, em desconformidade com os Acórdãos/TCU 2297/2005 e 291/2007, ambos do Plenário;”.*

19.41. No decorrer da execução do objeto, os profissionais de que trata este subitem poderão ser substituídos, nos termos do artigo 30, §10, da Lei nº 8.666, de 1993, por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que a substituição seja aprovada pela Administração.

19.42. A proponente, quando solicitada, deverá disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação e das correspondentes Certidões de Acervo Técnico (CAT), endereço atual da contratante e local em que foram executadas as obras e serviços de engenharia.

19.43. Declaração formal de que disporá, por ocasião da futura contratação, das instalações, aparelhamento e pessoal técnico considerados essenciais para a execução contratual, a seguir discriminadas:

19.44. Item 1;

19.45. Item 2;

**Nota explicativa:** Devem ser elencados os itens específicos reputados necessários para a execução da obra ou serviço, como determinadas máquinas, equipamentos, profissionais com determinada qualificação técnica, etc.

*Nos termos do art. 30, § 6º, da Lei nº 8.666/93, são vedadas as exigências de propriedade ou localização prévia – daí o cabimento de demandar apenas o compromisso de disponibilização futura.*

19.46. Em relação às cooperativas será, ainda, exigida a seguinte documentação complementar:

19.47. A relação dos cooperados que atendem aos requisitos técnicos exigidos para a contratação e que executarão o contrato, com as respectivas atas de inscrição e a comprovação de que estão domiciliados na localidade da sede da cooperativa, respeitado o disposto nos arts. 4º, inciso XI, 21, inciso I e 42, §§2º a 6º da Lei n. 5.764 de 1971;

19.48. A declaração de regularidade de situação do contribuinte individual – DRSCI, para cada um dos cooperados indicados;

19.49. A comprovação do capital social proporcional ao número de cooperados necessários à prestação do serviço;

19.50. O registro previsto na Lei n. 5.764/71, art. 107;

19.51. A comprovação de integração das respectivas quotas-partes por parte dos cooperados que executarão o contrato;

19.52. Os seguintes documentos para a comprovação da regularidade jurídica da cooperativa: a) ata de fundação; b) estatuto social com a ata da assembleia que o aprovou; c) regimento dos fundos instituídos pelos cooperados, com a ata da assembleia; d) editais de convocação das três últimas assembleias gerais extraordinárias; e) três registros de presença dos cooperados que executarão o contrato em assembleias gerais ou nas reuniões seccionais; e f) ata da sessão que os cooperados autorizaram a cooperativa a contratar o objeto da licitação;

19.53. A última auditoria contábil-financeira da cooperativa, conforme dispõe o art. 112

da Lei n. 5.764/71 ou uma declaração, sob as penas da lei, de que tal auditoria não foi exigida pelo órgão fiscalizador.

**Nota Explicativa:** Foram incluídos neste Projeto Básico as previsões referentes à habilitação jurídica, fiscal-trabalhista e técnica, consideradas obrigatórias em contratos de serviços de engenharia. Se a Administração desejar incluir outros requisitos de habilitação econômico-financeira, recomenda-se extrair os dispositivos respectivos dos modelos de edital de serviços constantes do sitio eletrônico da Advocacia-Geral da União – AGU.

**Nota Explicativa:** Caso a contratação se enquadre naquelas hipóteses do art. 62 da Lei de Licitações em que o instrumento de contrato é dispensado, será necessário incluir as cláusulas abaixo destacadas em vermelho, pois são necessárias em qualquer contratação, nos termos do art. 55 da Lei de Licitação. Por outro lado, se houver termo de contrato, essas cláusulas deverão ser excluídas:

21. RESCISÃO
22. VEDAÇÕES
23. ALTERAÇÕES
24. DOS CASOS OMISSOS
25. DISPOSIÇÕES GERAIS

## 20. RESCISÃO

20.1. O presente Termo de Contrato poderá ser rescindido:

20.1.1. por ato unilateral e escrito da Administração, nas situações previstas nos incisos I a XII e XVII do art. 78 da Lei nº 8.666, de 1993, e com as consequências indicadas no art. 80 da mesma Lei, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas no Projeto Básico;

20.1.2. amigavelmente, nos termos do art. 79, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993.

20.2. Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados, assegurando-se à Contratada o direito à prévia e ampla defesa.

20.3. A Contratada reconhece os direitos da Contratante em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 da Lei nº 8.666, de 1993.

20.4. O termo de rescisão será precedido de relatório indicativo dos seguintes aspectos, conforme o caso:

20.4.1. Balanço dos eventos contratuais já cumpridos ou parcialmente cumpridos;

20.4.2. Relação dos pagamentos já efetuados e ainda devidos;

20.4.3. Indenizações e multas.

## 21. VEDAÇÕES

21.1. É vedado à CONTRATADA:

- 21.1.1. caucionar ou utilizar o contrato para qualquer operação financeira;
- 21.1.2. interromper a execução dos serviços sob alegação de inadimplemento por parte da CONTRATANTE, salvo nos casos previstos em lei.

## 22. ALTERAÇÕES

- 22.1. Eventuais alterações contratuais reger-se-ão pela disciplina do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.
- 22.2. A CONTRATADA é obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessários, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato, nos termos do artigo 4º, I, da Lei n. 13.979/2020.

**Nota explicativa:** O artigo 4º-I, da Lei n. 13.979/2020 fixou a possibilidade da Administração Pública prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos e supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato.

Conforme ponderado no PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU, “um Decreto que foi editado para uma situação de normalidade não pode se pretender aplicável a situações de completa excepcionalidade”

Nesse contexto, as disposições regulamentares sobre as limitações às alterações contratuais nos diferentes regimes de execução sofrem profundo influxo das regras excepcionais da Lei 13.979/20, sobretudo das normas do art. 4º-I (que estabelece a prerrogativa de a Administração promover acréscimos e supressões de até 50% do valor original do contrato) e do §3º do art. 4º-E, que estabelece a prerrogativa de a Administração aceitar valores superiores aos estimados, justificando nos autos.

“Por conta disso, os modelos de engenharia lastreados na Lei 13.979/2020 não reproduziram a previsão de limite de 10% para as alterações contratuais nos contratos cujo regime de execução seja o de empreitada global ou integrada, e tão pouco as limitações de aditivação gerais ou diferenciadas de acordo com cada regime, por se entender que esta regulação é aplicável nas contratações lastreadas na legislação promulgada para as situações de normalidade (Lei 8.666/93, Lei 10.520/02, Lei 12.462/12, entre outras), mas não para a Lei 13.979/2020, que excepcional e temporariamente dispõe em sentido distinto nesses temas.” (PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU)

Assim, não havendo tais limitações, não haveria fundamento lógico para manter somente parte da previsão regulamentar, no sentido de a assinatura do contrato implicar na concordância do licitante ou contratado com a adequação de todos os projetos. Isso, entretanto, não afasta tal presunção, porque a concordância com o conteúdo do negócio é inerente à sua celebração.

## 23. DOS CASOS OMISSOS

- 23.1. Os casos omissos serão decididos pela CONTRATANTE, segundo as disposições contidas na Lei nº 13.979, de 2020, na Lei nº 8.666, de 1993 e demais normas federais de licitações e contratos administrativos e, subsidiariamente, segundo as disposições contidas na Lei nº 8.078, de 1990 – Código de Defesa do Consumidor – e normas e princípios gerais dos contratos.

**Nota Explicativa:** No Acórdão n.º 2569/2018 – Plenário, o TCU concluiu que “A Administração Pública pode invocar a Lei 8.078/1990 (CDC), na condição de destinatária final de bens e

serviços, quando suas prerrogativas estabelecidas na legislação de licitações e contratos forem insuficientes para garantir a proteção mínima dos interesses da sociedade [...]. (cf. Boletim de Jurisprudência n.º 244, sessões 6 e 7 de novembro de 2018). Consta do referido Acórdão, nesse sentido, que:

307. Como é exposto no exame técnico transscrito no relatório do TC-016.501/2003-0, acolhido integralmente pelo Relator do Acórdão 1.670/2003-Plenário, Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha, a Lei 8.078/1990 é aplicável à Administração Pública enquanto consumidora de bens e serviços. Isso porque ao definir, em seu art. 2º, “consumidor” como toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final, a Lei não fez nenhuma exceção, podendo, portanto, a Administração Pública se utilizar de todos os direitos ali estabelecidos na condição de consumidora. Ainda de acordo com o citado relatório, esse é o entendimento dos doutrinadores Leon Fredja, Celso Bastos e Toshio Mukai. Diversas outras deliberações do TCU também vão nesse sentido, como o Acórdão 1.729/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, o Acórdão 5.736/2011-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, e as Decisões 634/1996 e 1.045/2000, ambas do Plenário, de relatoria dos ministros Homero Santos e Adylson Motta, respectivamente.

## 24. DISPOSIÇÕES GERAIS

24.1. À contratação relativa ao presente projeto básico aplicam-se ainda as seguintes disposições:

- 24.1.1. A CONTRATADA reconhece os direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- 24.1.2. As partes ficam vinculadas aos termos deste Projeto Básico, seus eventuais anexos e à proposta da CONTRATADA;
- 24.1.3. A CONTRATADA deve manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas.

## 25. DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

25.1. As despesas decorrentes desta contratação estão programadas em dotação orçamentária própria, prevista no orçamento da União, para o exercício de 2020, na classificação abaixo:

Gestão/Unidade:

Fonte:

Programa de Trabalho:

Elemento de Despesa:

PI:

25.2. Integram este Projeto Básico, para todos os fins e efeitos, os seguintes **Anexos**:

**Nota Explicativa:** Deverão ser relacionados todos os documentos técnicos produzidos por profissionais habilitados para a exata definição do objeto e estimativa de seu custo. Considerando que, por vezes, a Administração necessita contratar a elaboração de projetos para obras e serviços de engenharia, por não possuir em seus quadros profissionais com habilitação específica, recomenda-se que os eventuais contratados venham a ser devidamente informados

*sobre os modelos de edital e anexos disponibilizados pela AGU, de modo que, na elaboração dos documentos técnicos de sua competência, mantenham uma compatibilidade de redação e adequado nível de detalhamento em pontos entendidos como relevantes diante da legislação aplicável e orientações jurisprudenciais*

- Anexo I – Termo de justificativas técnicas relevantes

**Nota Explicativa:** Recomenda-se que o primeiro anexo a ser relacionado consista em um Termo, a ser elaborado pelo responsável técnico pelo Projeto Básico, em que venham a ser especificados pontos fundamentais, bem como as respectivas justificativas técnicas, de forma a facilitar a atuação da equipe administrativa do órgão, a plena harmonia de redação entre os instrumentos reguladores da contratação e até mesmo a compreensão, pelos proponentes e órgãos de controle, acerca de decisões técnicas adotadas para o adequada satisfação do interesse público. Cite-se, como exemplo, as justificativas para o não parcelamento do objeto, para o regime de execução aplicável, possibilidade de elaboração do projeto executivo pela contratada, participação ou não de cooperativas, bem como as decisões e justificativas acerca das exigências de qualificação técnica, possibilidade de subcontratação parcial e seus limites, dentre outros aspectos julgados relevantes, a depender do objeto.

**Nota Explicativa:** Deverá ser também justificada a adoção de critérios de sustentabilidade nas especificações técnicas e de materiais, bem como exigências de práticas de sustentabilidade nas obrigações da contratada que não decorram expressamente da legislação.

- Anexo II – Caderno de encargos e Especificações Técnicas;
- Anexo III – Planilha Estimativa de Custos e Formação de Preços;
- Anexo IV – Planilha de Composição de BDI;

**Nota Explicativa:** Suprimir o Anexo III e eventualmente Anexo IV acima caso não tenha sido adotada a sistemática do Decreto 7.983/13, conforme exposto no PARECER n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU.

Suprimir ambos os anexos caso se trate de licitação em que se utilize o orçamento sigiloso previsto no art. 15 do Decreto nº 10.024/2019. Nesse caso, tais documentos ainda que devam necessariamente constar do processo, não serão publicados junto com o Termo de Referência, tendo sua publicidade restrita até o final da fase de lances.

- Anexo V – Cronograma físico-financeiro;
- Anexo VI – Projeto Executivo (se for o caso);
- Anexo VII - Documentos referentes à responsabilidade técnica (ART/RRT referentes à totalidade das peças técnicas produzidas por profissional habilitado).

Município de ..... , ..... de ..... de .....

Identificação e assinatura do servidor (ou equipe) responsável

**Nota explicativa:** O Projeto Básico deverá ser devidamente aprovado pelo ordenador de despesas ou outra autoridade competente, por meio de despacho motivado, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apoiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS  
CONGÊNERES

---

**DESPACHO n. 01623/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 00737.005005/2020-76**

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA SAÚDE**

**ASSUNTOS: MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL SOBRE CONTRATAÇÕES DE ENGENHARIA PARA  
IMPLEMENTAÇÃO DE HOSPITAIS DE CAMPANHA. COVID-19.**

**URGENTE**

1. Aprovo o Parecer Referencial n. 00020/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União Antônio Marinho da Rocha Neto, por seus fundamentos e conclusões.

2. Conforme destacou o parecerista, a manifestação jurídica referencial somente poderá ser utilizada para as contratações de serviços de engenharia que visam a implementação dos Hospitais de Campanha destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, desde que preenchidos os requisitos.

3. A Resolução nº 03, de 15 de abril de 2020, que instituiu grupo de trabalho para a coordenação de ações estratégicas para construção de Hospitais de Campanha Federais, estabelece as seguintes competências:

Art. 2º Ao Grupo de Trabalho compete:

I - coordenar, receber pedidos e estabelecer critérios para atendimento à necessidade de construção de hospitais de campanha federais e de logística internacional de equipamentos médicos e insumos de saúde para enfrentamento à covid-19;

II - elaborar termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado de que trata o art. 4º-E da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, referente à contratação dos hospitais de campanha federais e da logística internacional de equipamentos médicos e insumos de saúde, acompanhado de justificativas e documentos que dão suporte a sua elaboração, tais como:

a) estimativa de preços ou a justificativa para sua dispensa; e  
b) razões de escolha do fornecedor.

III - encaminhar a documentação de que trata o inciso II **docaput**, para adoção das providências cabíveis quanto à contratação:

a) ao Ministério da Saúde, quando se tratar de contratação referente aos hospitais de campanha federais e aquisição de equipamentos médicos e insumos e saúde; e

b) ao Ministério da Infraestrutura, quando se tratar de contratação referente à logística internacional de equipamentos médicos e insumos de saúde.

§ 1º Ao Ministério contratante caberá a instrução do processo de contratação, bem como a gestão administrativa do contrato, com apoio do Grupo de Trabalho.

§ 2º O Grupo de Trabalho utilizará as minutas padrão disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União, adequando-as conforme as especificidades de cada contratação.

Art. 3º O Grupo de Trabalho será composto pelos seguintes representantes:

I - um da Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;

II - dois do Ministério da Saúde; e

III - dois do Ministério da Infraestrutura.

4. Dessa forma, a presente manifestação poderá ser utilizada pelo Ministério da Saúde quando contratar os referidos serviços de engenharia.

5. Diante do exposto, sugere-se o envio dos autos:

a) ao Departamento de Logística em Saúde, à Secretaria de Atenção Especializada à Saúde e ao Gabinete do Ministro, para ciência;

b) ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da CGU;

c) à Chefe do Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos, para alimentação da página da Consultoria Jurídica.

d) à chefe de gabinete da consultoria jurídica, para inserção na página do Ministério da Saúde.

e) Ao Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da COVID-19 da Presidência da República, para ciência.

À consideração superior.

Brasília, 29 de abril de 2020.

JAMILLE COUTINHO COSTA  
Advogada da União

Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00737005005202076 e da chave de acesso af976676

---

Documento assinado eletronicamente por JAMILLE COUTINHO COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 418449671 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JAMILLE COUTINHO COSTA. Data e Hora: 29-04-2020 19:21. Número de Série: 26768818708213377467682774993. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO G, EDIFÍCIO SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA/DF, CEP 70058-900

**DESPACHO n. 01668/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 00737.005005/2020-76**

**INTERESSADO:** Ministério da Saúde - MS.

**ASSUNTO:** Parecer Referencial. Contratações de serviços de engenharia para implementação de hospitais de campanha. COVID-19.

**URGENTE**

1. Aprovo o PARECER REFERENCIAL n. 00020/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 28/04/2020, da lavra do Advogado da União Antônio Marinho da Rocha Neto, e o DESPACHO n. 01623/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito em 29/04/2020, pela Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, Advogada da União Jamille Coutinho Costa, adotando seus fundamentos e conclusões, e na forma de manifestação jurídica referencial concernente à contratação direta, por dispensa de licitação, de serviços de engenharia referentes à elaboração de projetos, implantação e manutenção de Estruturas Hospitalares Temporárias (hospitais de campanha) para oferecer atendimento com internação em leitos clínicos a pacientes infectados pelo novo coronavírus - COVID-19.

2. Observa-se que por se tratar de manifestação jurídica referencial está dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, nos autos dos processos que guardarem relação inequívoca e direta com o tema ora analisado, sendo necessário que a área técnica:

- i)* ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda à referida manifestação; e
- ii)* extraia cópia da manifestação referencial, com respectivos despachos de aprovação, e acoste aos autos em que se pretende a aprovação.

3. Nestes termos, ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:

- o **a)** junte os Seq. 1 a 8 do presente NUP ao sistema SEI e encaminhe os autos virtuais, para ciência:

- i)* ao Departamento de Logística em Saúde - DLOG/SE/MS;
- ii)* à Secretaria de Atenção Especializada à Saúde - SAES/MS; e
- iii)* ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Saúde - GAB/MS.

- o **b)** atra tarefa, via sistema SAPIENS e SEI:

- i)* à Chefe do Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos, para alimentação da página da Consultoria Jurídica; e
- ii)* à Chefe de Gabinete da Consultoria Jurídica, para inserção na página do Ministério da Saúde.

- o **c)** abra tarefa, via SAPIENS, à Consultoria-Geral da União, aos cuidados do Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas - DEINF/CGU/AGU, para ciência e registro;

- o **d)** arquive o processo em epígrafe no sistema SAPIENS.

Brasília, 30 de abril de 2020.

**JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO**

Advogado da União

Consultor Jurídico Adjunto do Ministério da Saúde

Portaria CONJUR/MS n. 2, de 11/12/2019, publicada no boletim de serviço n. 50 de 16/12/2019

Documento assinado eletronicamente por JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 419238967 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO. Data e Hora: 30-04-2020 18:43. Número de Série: 17344994. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---