



# TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO SIMPLIFICADO PARA ENFRENTAMENTO DA COVID-19 – TEORIA E PRÁTICA

Conforme a Lei nº 13.979/2020 e alterações.  
Modelos da Advocacia Geral da União - AGU.  
Levantamento jurisprudencial do Tribunal de  
Contas da União - TCU e orientações para  
transparência do TCU e ONG Transparência  
Internacional-Brasil.

Esp. Daniel da Silva Almeida  
Esp. Jamil Manasfi da Cruz

Esp. Lindineide Oliveira Cardoso  
Esp. Paulo José Ribeiro Alves

## Daniel da Silva Almeida

---

Bacharel em Administração, Pós-graduado em Direito Público com ênfase em Contratos e Licitações e em Gestão Estratégica de Recursos Humanos, Mestrando em Administração Pública, consultor, palestrante e instrutor na área de licitações e contratos, elaboração de planilhas de custos e formação de pregoeiros, e-mail: daniel.almeida@catesolucoes.com.br Instagram @admdanielalmeida

## Jamil Manasfi da Cruz

---

Bacharel em Direito, Administrador Público, MBA em Licitações e Contratos, MBA em Gestão Pública, Especialista em Metodologia do Ensino Superior, Professor e Orientador de TCC dos MBAs em Licitações e Contratos da Faculdade Polis Civitas -PR e do Centro Universitário São Lucas - RO, servidor de carreira da Prefeitura Municipal de Porto Velho, lotado na Assessoria Técnica da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Serviços Básicos - SEMISB, Pregoeiro e Coordenador de Licitações do CRA-RO, palestrante e instrutor na área de licitações e contratos, planejamento das contratações e formação de pregoeiros, e-mail: adm\_jamil@hotmail.com. Instagram @jamilmanasfi

## Lindineide Oliveira Cardoso

---

Bacharel em Direito. Pós-Graduada em Direito Processual Civil, servidora de carreira do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, atualmente cedida ao Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, Chefe da Seção de Gestão de Contratos, palestrante e instrutora em Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos, e-mail: lindineide41@gmail.com.br. Instagram @o\_xdagestao

## Paulo José Ribeiro Alves

---

Bacharel em Direito, Pós-Graduado em Direito Administrativo Contemporâneo, Mestrando em Ciências Jurídicas (Master of Legal Science) com concentração em Riscos e Compliance pela Ambra University (Florida/EUA), servidor de carreira do Superior Tribunal de Justiça, titular da unidade de Auditoria Operacional e de Governança do Conselho da Justiça Federal, palestrante e instrutor em Gestão Pública, Governança, Gestão de Riscos e Auditoria Governamental, e-mail: profpauloalves@outlook.com.br . Instagram @prof.pauloalves

# Sumário

RESUMO	4
1. INTRODUÇÃO	5
2. TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO SIMPLIFICADO	6
2.1 DECLARAÇÃO DO OBJETO	6
2.2 FUNDAMENTAÇÃO SIMPLIFICADA DA CONTRATAÇÃO	7
2.3 DESCRIÇÃO RESUMIDA DA SOLUÇÃO APRESENTADA	8
2.4 REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO	8
2.5 CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO	9
2.6 ESTIMATIVAS DOS PREÇOS	12
2.7 ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	12
3. UTILIZAÇÃO DOS MODELOS DA AGU	13
4. LEVANTAMENTO JURISPRUDENCIAL DO TCU	15
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	16
6. REFERÊNCIAS	17

## RESUMO

---

Este material tem como único objetivo a análise da redução dos elementos necessários para confecção do termo de referência e do projeto básico, visando simplificar os artefatos da fase de planejamento das aquisições e contratações para aplicação ao enfrentamento da emergência de saúde pública no Brasil decorrente do coronavírus (Covid-19), conforme Lei nº13.979/20. Para confecção dos artefatos de planejamento (TR ou PB) na forma estabelecida pelo art. 4º- E da nova lei, privilegiou-se a simplicidade dos atos, que devem ser praticados sem maiores detalhamentos e regras, visando dar maior celeridade e eficiência as aquisições e contratações, inclusive as de serviços de engenharia. Nesse sentido, tratamos de forma detalhada de todos os elementos necessários para a confecção dos artefatos segundo art. 4º- E, § 1º da referida lei: 1º declaração do objeto; 2º fundamentação simplificada da contratação; 3º descrição resumida da solução apresentada; 4º requisitos da contratação; 5º critérios de medição e pagamento; 6º estimativas dos preços e 7º adequação orçamentária.

Busca-se auxiliar o Gestor Público para eficiente e célere confecção dos artefatos.

**Palavras Chaves:** Compras Públicas; Lei nº13.979/20; Simplicidade de atos; Fase interna; Artefatos; Pandemia; Covid-19

# 1. INTRODUÇÃO

---

Como forma de imprimir celeridade e eficiência às aquisições e contratações, inclusive de serviços de engenharia para enfrentamento da emergência de saúde pública no Brasil decorrente do coronavírus (Covid-19), a Administração Pública poderá simplificar a confecção do termo de referência ou projeto básico, conforme dispõe o art. 4º, §1º da Lei nº13.979/20:

“ 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) ”

Nota-se, que mesmo em meio a pandemia, o legislador optou por manter a necessidade da confecção do artefato de planejamento, para aquisições e contratações, porém com exigências reduzidas de elementos para sua composição.

Importante frisar, que a confecção dos artefatos em comento para aquisição de bens e a contratação de serviços, não estão adstritas somente a aquisição de equipamentos novos, podendo a administração pública aceitar a utilização ou entrega de produtos usados, desde que o fornecedor contratado se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido, de acordo com art.4º-A da Lei nº13.979/20, incluído pela MP nº 926/2020.

O dispositivo permite, por exemplo, que a administração adquira respiradores usados ou semi-novos, equipamentos fundamentais para ajudar pacientes com dificuldades respiratórias em meio à pandemia da Covid-19. Tendo em vista a possibilidade de escassez de aparelhos novos, pela grande mobilização dos Governos em adquirir, e a possível falta de estoque das empresas, o dispositivo demonstra uma solução paliativa para problemas futuros.

Mas, para fins de cumprimento do art. 4º-E da Lei 13.979/2020, quais os componentes de um Termo de Referência ou Projeto Básico Simplificado?

Segundo a Lei nº13.979/20, para as aquisições de bens e insumos e as contratações de serviços para o enfrentamento da emergência de saúde pública no Brasil decorrente do coronavírus (Covid-19), o termo de referência ou o projeto básico simplificados possuem os seguintes elementos: declaração do objeto (definição do objeto); fundamentação simplificada da contratação (justificativa); descrição resumida da solução apresentada; requisitos da contratação; critérios de medição e pagamento; estimativas dos preços e adequação orçamentária. Passemos à análise pormenorizada de cada um deles.

## 2. TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO SIMPLIFICADO

---

### 2.1 DECLARAÇÃO DO OBJETO

A declaração do objeto é fundamental na fase interna ou fase preliminar e sua formulação de forma adequada é essencial para obtenção de resultados satisfatórios na aquisição ou contratação pretendida.

Para descrição detalhada do objeto a ser adquirido ou contratado, a unidade demandante deve fazer uso de nomenclaturas usuais de mercado, para facilitar o entendimento de forma precisa, suficiente e clara do licitante e imprimir maior transparência conforme art. 4º, §2º da Lei 13.979/20.

De acordo com art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002:

“ Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:  
II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição; ”

A definição precisa garante que a Administração adquira e contrate o que foi idealizado, trazendo informações necessárias que não restringem e nem direcionem o objeto alvo da disputa e a definição clara confere segurança aos licitantes que podem vislumbrar o que realmente a administração pretende adquirir e contratar. Encontram-se proibidas as especificações que sejam excessivas, irrelevantes e desnecessárias, pois são limitadoras da competitividade e da realização do procedimento licitatório.

Vislumbramos a necessidade de informar no Termo de Referência ou Projeto Básico se será admitida a utilização ou entrega de equipamentos usados, conforme previsão contida no art. 4º-A da Lei 13.979/20.

Para fixar o quantitativo, deve ser observado o que disciplina o art.4º-B, IV da Lei 13.979/20, que estabelece que as dispensas de licitação devem se limitar à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência decorrente do coronavírus (Covid-19). A medida é prudente para que não gere escassez e nem desperdício de dinheiro público.

Na declaração do objeto deve constar, no que se refere ao objeto (aquisição ou contratação), sua descrição ou especificação técnica, a unidade de medida a ser adotada e o quantitativo pretendido.

## 2.2 FUNDAMENTAÇÃO SIMPLIFICADA DA CONTRATAÇÃO

A fundamentação da contratação parte do pressuposto de que todo ato administrativo deve ser motivado, conforme regra geral apresentada no art. 50 da Lei 9.784/199 - Lei do Processo Administrativo. Especificamente, no tocante às licitações, necessário compreender que a fundamentação é a justificativa para a realização de determinada contratação, o porquê do Poder Público ir ao mercado para contratar serviço ou adquirir bem, conforme determina o art. 3º, I, da Lei 10.520/2002, ao consignar que caberá à autoridade competente justificar a necessidade da contratação.

Como a Lei 13.979/2020 tem como escopo “as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus” caberá ao gestor indicar como aquele bem ou serviço está relacionado a tal finalidade, apontando uma determinada política pública ou ação governamental no âmbito do órgão ou entidade ora contratante. Importante que não seja justificativa genérica, mas que correlacione, de forma explícita, a ação governamental na qual está fundada, o enfrentamento ao vírus e o liame entre um e outro.

Cabe ainda salientar que, apesar de ser tratada aqui como fundamentação simplificada, a justificativa precisará abordar não apenas a necessidade da contratação - sempre relacionada ao enfrentamento da Covid-19 -, mas a motivação das quantidades demandadas, em estudo técnico estimativo simples que, pela natureza sumaríssima do procedimento ora tratado, não será dotado da complexidade e da profundidade de outras contratações regidas pelas Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. É o que orienta o art. 4º-B, IV, da Lei 13.979/2020 quando aponta que a contratação deve estar limitada ao suficiente para o atendimento da situação de emergência na qual está galgada a norma.

Verifica-se, portanto, que a fundamentação simplificada da contratação será **sucinta** e composta do motivo pelo qual a organização está indo ao mercado para contratar e o porquê da quantidade solicitada.

A título de exemplo podemos citar o mesmo respirador apresentado em tópico anterior, sua contratação poderia ser justificada da seguinte forma: “considerando os efeitos gerados no sistema respiratório de pacientes acometidos pela Covid-19 e a necessidade de assistência mecânica para auxílio dos pacientes graves (motivação da contratação), e considerando que a quantidade prevista de casos considerados graves no ápice do contágio em nosso município é o dobro da quantidade de aparelhos do sistema de saúde municipal (motivação da quantidade), almeja-se a aquisição emergencial de XX respiradores.”

## 2.3 DESCRIÇÃO RESUMIDA DA SOLUÇÃO APRESENTADA

Um dos documentos que compõem os Estudos Técnicos Preliminares é a Análise de Viabilidade da Contratação cuja principal função é apresentar e comparar as soluções disponíveis no mercado para atendimento de uma determinada demanda do órgão ou entidade pública.

Todavia, conforme o art. 4º-C, da Lei 13.979/2020, “não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns”, permitindo-se dessa forma que a **definição e a descrição da solução escolhida sejam apresentadas de forma resumida no próprio texto do TR ou PB**. Note: isso não significa que a Análise de Viabilidade da Contratação não tenha sido realizada, mas que o legislador prescindiu da exigência de sua apresentação nos autos da contratação ante a necessidade do pronto-atendimento à demanda social através de um processo resumido e célere.

Diante disso, caberá à Administração Pública, conhecendo as soluções disponíveis no mercado, e realizando uma análise sucinta e informal da relação custo-benefício, apresentar no TR ou PB a solução escolhida em alinhamento com a fundamentação simplificada do item anterior.

## 2.4 REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

Este elemento do Termo de Referência ou Projeto Básico deve ser elaborado conforme as necessidades específicas do órgão ou entidade contratante, devendo elencar todos os requisitos necessários para o seu atendimento.

Fixar o prazo de entrega dos produtos ou prazo de execução dos serviços, forma de entrega, forma de recebimento (definitivo e/ou provisório).

Se possível deverá incluir os critérios de sustentabilidade ambiental, social, econômica e cultural, devidamente alinhados com a diretriz estabelecida no art. 3º da Lei 8666/93.

Sobre a sustentabilidade econômica, social e cultural, deverá ser observada se a contratação atende o disciplinado na lei nº 13.979/20, além do atingimento direto das necessidades sociais, tendo em vista que o objeto é destinado diretamente para o enfrentamento da pandemia.

No caso de haver limitação de fornecedor, estabeleceu inicialmente a Lei do Coronavírus que a autoridade competente do órgão ou entidade, poderá excepcionalmente e mediante justificativa devidamente fundamentada, dispensar a apresentação de regularidade fiscal e trabalhista, ou o atendimento do cumprimento de um ou mais dos requisitos de habilitação, exceto a prova de regularidade com a Seguridade social e o cumprimento do disposto no inciso V do art. 27 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, acrescido pela Lei no 9.854, de 27 de outubro de 1999, que trata da Declaração que não emprega menor de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e não emprega menor de dezesesseis anos. Para aclarar as condições, colacionamos o art.4º-F:

“ 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) ”

Ocorre que com a promulgação da Emenda Constitucional 106, que flexibiliza regras fiscais, administrativas e financeiras durante o período de calamidade pública decorrente do novo coronavírus, a exigência constitucional de regularidade previdenciária para as empresas contratadas pelo poder público, ou que dele recebem benefícios fiscais ou creditícios, resta suspensa durante a vigência da calamidade pública nacional.

Outra exceção relevante e que precisa ser mencionada é a prevista no art. 4º, § 3º, da Lei 13.979/2020 na qual o legislador permite que empresa considerada inidônea ou com o direito de participar de licitação suspenso forneça bens ou preste serviços para o Poder Público, desde que seja a única fornecedora de bem ou serviço a ser adquirido.

## 2.5 CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO

Em que pese a forma simplificada do procedimento é imprescindível que os atos convocatórios e os instrumentos contratuais, dele decorrentes, estabeleçam critérios de medição e pagamento, inclusive, com isso, permitindo que se verifique a adequação ao preço, à quantidade ou à produtividade pactuada.

Em se tratando de obras é essencial um correto dimensionamento da estimativa de execução e o planilhamento dos materiais que serão utilizados. Só assim, poderá a Administração fiscalizar o acompanhar a execução através das chamadas medições.

Já para as aquisições por dispensa de licitação ou por suprimento de fundos, cumpre ao poder público a correta especificação, ainda que resumida, de sua quantidade, bem como da forma e dos prazos de entrega.

Situação que demandará atenção redobrada, em especial quanto à análise documental e à correta especificação do objeto, diz respeito às contratações com dedicação exclusiva de mão de obra.

Ciente das especificações técnicas e dos critérios de medição, entrega e quantidade, resta-nos perquirir acerca do pagamento, suas condições, forma e especialmente o prazo que a Administração Pública terá para realizá-lo.

Embora o inciso XIV, do artigo 40, da Lei 8.666/93 estabeleça o prazo máximo de 30 dias para o pagamento, nas aquisições por dispensa de licitação, bem como em razão de ajuste prévio entre as partes, entendemos como possível a redução desse prazo. Tal entendimento decorre do quanto estabelecido no item 4, do Anexo XI da Instrução Normativa nº 05/2017, a saber:

- “ 4. O pagamento da obrigação deverá ocorrer no prazo previsto no contrato, limitado:
- a) ao quinto dia útil subsequente ao recebimento da Nota Fiscal ou Fatura para despesas cujos valores não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, observado o disposto no seu § 1º; ou
  - b) a trinta dias contados do recebimento da Nota Fiscal ou Fatura, para os demais casos. (Negritamos)

Aqui abrimos um parêntesis para pontuar que em recente artigo de nossa autoria, intitulado Termo de Referência ou Projeto Básico Simplificado para Enfrentamento da Covid-19, conforme Lei Nº13.979/2020, publicado em diversos sites no mês de abril, manifestamos entendimento de que para as contratações sob a Lei nº 13.979/2020, em busca de alternativas para conter a disseminação da Covid-19, também seria possível o pagamento antecipado, para as hipóteses de aquisição de materiais relacionados à situação descrita no art. 4º-F, restrição de fornecedores ou prestadores de serviços, entre outras, cuja prestação seja condicionada ao pagamento antecipado, devendo, para tanto, ser realizada a devida justificativa da autoridade competente, isso porque se busca mitigar a perda de milhares de vidas.

Eis que, no último dia 6 de maio foi editada a Medida Provisória 961 que entre outras medidas autoriza, em duas situações específicas, pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, desmistificando a ideia de proibição e pondo fim ao conservadorismo relativo à possibilidade de antecipação de pagamento. Veja-se:

- “ Art. 1º Ficam autorizados à administração pública de todos os entes federativos, de todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos:
- (...)
- II - o pagamento antecipado nas licitações e nos contratos pela Administração, desde que: a) represente condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço; ou b) propicie significativa economia de recursos; e
- (...)
- 1º Na hipótese de que trata o inciso II do caput, a Administração deverá:
- I - prever a antecipação de pagamento em edital ou em instrumento formal de adjudicação direta; e
  - II - exigir a devolução integral do valor antecipado na hipótese de inexecução do objeto.
- § 2º Sem prejuízo do disposto no § 1º, a Administração poderá prever cautelas aptas a reduzir o risco de inadimplemento contratual, tais como:
- I - a comprovação da execução de parte ou de etapa inicial do objeto pelo contratado, para a antecipação do valor remanescente;
  - II - a prestação de garantia nas modalidades de que trata o art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, de até trinta por cento do valor do objeto;

- III - a emissão de título de crédito pelo contratado;
  - IV - o acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da Administração; e
  - V - a exigência de certificação do produto ou do fornecedor.
- § 3º É vedado o pagamento antecipado pela Administração na hipótese de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. ”

Afirmam os professores Anderson Sant’Ana Pedra, Rafael Sérgio de Oliveira e Ronny Charles Lopes de Torres:

“ Não é ilegítimo o pagamento antecipado pela Administração Pública, pelo contrário, diante de situações em que o pagamento antecipado seja o *modus operandi* indispensável para o atingimento do interesse público ou, ainda, quando o pagamento antecipado acarretar uma contratação mais vantajosa para a Administração, esse deverá ser adotado, desde que verificados os requisitos para tanto e com a devida fundamentação que deverá trazer de forma clara os motivos de fato e de direito que conduziram para essa escolha político-administrativa<sup>1</sup>. ”

Importa ressaltar também que o pagamento deve estar adequado ao atendimento dos objetivos pretendidos pela Administração, tais como a entrega no prazo determinado de material adquirido, a adequação às especificações, ou, ainda, o atendimento das metas estabelecidas para execução de serviços.

Ainda que a Lei nº 13.979/2020 não tenha especificado forma para o pagamento, recomenda-se, como exemplo de boa prática, em especial para Estados, DF e Municípios, quando diante de contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão obra, a adoção do procedimento constante no Anexo XI da Instrução Normativa nº 05/2017.

Outro ponto diz respeito à glosa parcial das entregas não realizadas ou dos serviços não executados, ou executados em desacordo com as especificações contidas no Termo de Referência. Nesses casos o faturamento deve ser realizado com o exato valor dimensionando, evitando, assim efeitos tributários sobre valores não devidos.

Cabe ainda esclarecer que o atraso injustificado do pagamento poderá ensejar juros de mora e encargos à Administração que, se assim ocorrer, adotará medidas necessárias à apuração da responsabilidade de quem deu causa.

Como se vê é essencial a prévia definição de critérios objetivos que estabeleçam a unidade de medida adequada para cada tipo de serviço a ser contratado, permitindo com isso a correta mensuração do que foi realmente adquirido pela Administração e, apenas de posse desse resultado, podemos estipular o valor real a ser pago, salvo mencionadas exceções em que o pagamento poderá, justificadamente, ser realizado de forma antecipada.

<sup>1</sup> Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/a-mistica-da-impossibilidade-de-pagamento-antecipado-pela-administracao-publica/>

## 2.6 ESTIMATIVAS DOS PREÇOS

O fato de prescindir do procedimento licitatório, não retira da Administração Pública a exigência de justificativa do preço praticado nos casos de contratações diretas. É o que aponta o art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/93, quando exige que, nos autos administrativos, esteja presente a justificativa do preço. De igual maneira, a jurisprudência do TCU, onde, a título de exemplo, vemos o Acórdão 1130/2019 - 1ª Câmara, cujo enunciado é claro ao afirmar que:

“Cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e bens públicos ou particulares, **além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado.** (negritamos) Seguindo essa mesma lógica, a Lei 13.979/2020, em seu art. 4º-E, § 1º, IV, exige que o TR ou PB contenha estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, uma dos seguintes parâmetros: portal de compras do Governo Federal (<http://paineldeprescos.planejamento.gov.br/>), pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos, contratações similares de outros órgãos ou entidades e pesquisas realizadas com potenciais fornecedores.”

Perceba que, a lei não abandona os princípios da Economicidade e da Vantajosidade, prestigiando-os. Mas não de maneira absoluta. O § 2º do mesmo dispositivo é claro ao afirmar que, em caráter excepcional, “**mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços**” e no § 3º complementa a exceção informando que a aquisição de bens ou a contratação de serviços por valores superiores ao estimado não maculam a contratação, uma vez que as oscilações mercadológicas decorrentes da grande procura por insumos de saúde pode afetar, em poucas horas, os preços referenciais. Mas importante salientar que, por se tratar de exceção à regra da apresentação de justificativa dos preços, tal situação deve ser obrigatoriamente justificada.

Em suma: sempre que possível o TR ou PB deve contar o preço estimado da contratação, baseando-se num dos referenciais fornecidos pelo legislador no art. 4º-E, § 1º, IV, cabendo, excepcionalmente, a justificativa da sua não-apresentação, conforme o § 2º ou a sua extrapolação, de acordo com o § 3º, todos da Lei 13.979/2020.

## 2.7 ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A contratação que não possua lastro orçamentário será nula e o agente público que lhe deu causa poderá ser responsabilizado. Esse é o entendimento que se extrai da Lei de Licitações, em seu art. 14: “Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa”.

Nota-se que a preservação desse preceito pela Lei da Covid-19 demonstra a preocupação do legislador com a responsabilidade fiscal dos entes públicos, buscando-se evitar que contratações açodadas causem prejuízos ao Erário.

Diante disso, e por força do que prevê o art. 4º-E, § 1º, VII, da Lei 13.979/2020, no TR ou PB deverá constar a informação de que o órgão ou entidade possui recursos para arcar com os valores estimados da contratação.

Não se olvide a exceção constante do art. 7º, § 2º do Decreto 7.892/2013, segundo o qual, “na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil”.

Importa frisar que, no caso de enfrentamento da Covid-19, o SRP será especialmente aplicável nos termos da Medida Provisória nº 951/2020 que trouxe uma grande inovação para a contratação direta regida pela Lei nº 13.979/2020, na medida em que viabilizou o emprego do SRP na dispensa regida pela Lei nº 13.979/2020 desde que abranja mais de um órgão ou entidade potencialmente contratante, entre gerenciador e participantes. Além disso restou assentada que as licitações na modalidade de pregão, eletrônico ou presencial, realizadas para o enfrentamento da situação de emergência em saúde pública serão "consideradas" compras nacionais.

Outra inovação é a recente promulgação do orçamento de guerra, através da Emenda Constitucional nº 106 que permite a avaliação separada dos orçamentos e gastos realizados em combate à pandemia do Orçamento-Geral da União.

A nova EC flexibiliza regras fiscais, administrativas e financeiras durante o período de calamidade pública decorrente do novo coronavírus, com o objetivo de dar condições ao governo, através de novos instrumentos para gerir as contas públicas e as ações de combate à pandemia da Covid-19.

### 3. UTILIZAÇÃO DOS MODELOS DA AGU

---

A Advocacia-Geral da União (AGU), considerando que a nova legislação buscou aumentar o leque de opções disponíveis, cuidou de elaborar e disponibilizar minutas padronizadas relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, auxiliando a Administração Pública em busca de contratações guiadas por boas práticas mas despida da excessiva burocratização.

Além disso, foram produzidos pareceres com entendimentos e orientações importantes, cuja leitura é totalmente recomendada para subsidiar qualquer tipo de contratação.

A AGU nos explica que os documentos são para aquisições de bens, para serviços (de qualquer natureza) e para serviços de engenharia. Caso se faça Dispensa de Licitação com base no Art. 4º, devem ser utilizados o Projeto Básico e a Minuta Contratual, com a Lista de Verificação como documento de apoio. Já caso se trate de Licitação com base no art. 4º-G (Pregão), devem ser utilizados o Edital de Pregão Eletrônico, o Termo de Referência e a Minuta Contratual, com a Lista de Verificação como documento de apoio. Ademais, se houver a utilização do Sistema de Registro de Preços, deve ser acrescido o uso da minuta de Ata de Registro de Preços.

Recomenda-se também a leitura dos Pareceres n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, n. 00006/2020/CNMLC/CGU/AGU e n. 00008/2020/CNMLC/CGU/AGU trazem entendimentos e orientações importantes para qualquer tipo de contratação.

No endereço eletrônico [https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/908837](https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/908837) é possível acessar o seguinte rol de documentos:

- a) Parecer\_n\_00008-2020-CNMLC-CGU-AGU - SRP - acerca da aplicação do Sistema de Registro de Preços - SRP nas licitações fundadas na Lei nº 13.979/20, após as alterações feitas pela Medida Provisória nº 951/2020;
- b) Parecer\_n\_6-2020-CNMLC-CGU-AGU - Complementação do Parecer 2 e questões de Engenharia- 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;
- c) Parecer-n-00002-2020-CNMLC-CGU-AGU - Análise de Minutas para Contratações fundadas na Lei nº 13.979/20 (enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, causador da Covid-19);
- d) Modelo de Ata de Registro de Preços COVID-19 - arquivo editável para qualquer contratação;
- e) Modelo de Lista de Verificação de Regularidade Contratual - para Serviço de Engenharia - Dispensa e Pregão;
- f) Modelo de Edital de Pregão - para Serviços Comuns de Engenharia;
- g) Modelo de Termo de Referência - Serviços Comuns de Engenharia - Pregão;
- h) Modelo de Projeto Básico - Serviços de Engenharia - Dispensa;
- i) Modelo de Minuta Contratual Serviços de Engenharia - Pregão ou Dispensa;
- j) Modelo de Lista de Verificação de Regularidade Contratual - Serviço - (Dispensa e Pregão);

- k) Modelo de Edital de Pregão Serviços;
- l) Modelo de Termo de Referência - Serviços - Pregão;
- m) Modelo de Projeto Básico - Serviços - Dispensa;
- n) Modelo de Minuta Contratual Serviços (Pregão ou Dispensa);
- o) Modelo de Lista de Verificação de Regularidade Contratual (Compras - Dispensa e Pregão);
- p) Modelo de Edital de Pregão Compras;
- q) Modelo de Termo de Referência - Compras - Pregão;
- r) Modelo de Projeto Básico - Compras - Dispensa;
- s) Modelo de Minuta Contratual Compras (Pregão ou Dispensa).

Os modelos são disponibilizados como ponto de partida para a confecção de minutas de editais e anexos, ao mesmo tempo em que contêm referências que orientam a manter a regularidade dos textos finais.

## 4. LEVANTAMENTOS E RECOMENDAÇÕES DO TCU

---

Atento à situação peculiar que vivenciamos, o Tribunal de Contas da União lançou coletânea de decisões intitulada “Levantamento Jurisprudencial – destinação e utilização de recursos públicos em situações emergenciais”<sup>2</sup> que apresenta rol de decisões da Corte de Contas que podem balizar a atuação dos gestores das diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal) no enfrentamento da emergência decorrente da pandemia do novo coronavírus.

O documento foi dividido por seis áreas de interesse:

- Contrato administrativo
- Convênio
- Finanças públicas
- Gestão administrativa
- Licitação
- Pessoal

Além disso o TCU e a organização não-governamental Transparência Internacional-Brasil lançaram recentemente o guia Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à Covid-19<sup>3</sup>.

Tais instrumentos representam esforço integrado para promover a transparência de contratações emergenciais a partir do entendimento de que a legislação federal estabelece as exigências mínimas que devem servir apenas de ponto de partida na realização dessas contratações

<sup>2</sup>Acesso: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/84/D3/30/261E1710C3267917F18818A8/Jurisprudencia%20TCU%20-%20Situacoes%20Emergenciais\\_v2%20\\_1\\_.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/84/D3/30/261E1710C3267917F18818A8/Jurisprudencia%20TCU%20-%20Situacoes%20Emergenciais_v2%20_1_.pdf),

<sup>3</sup>Acesso: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-transparencia-internacional-lancam-guia-de-recomendacoes-para-contratacoes-emergenciais-em-razao-da-covid-19.htm>

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Na elaboração de Termo de Referência ou Projeto Básico na forma estabelecida pelo art. 4º- E da Lei nº 13.979/20 a nova lei privilegiou a simplicidade dos atos, que devem ser praticados sem maiores detalhamentos e regras.

Pretendendo a contenção da disseminação do vírus, e em busca de mitigar os efeitos de um possível colapso à saúde pública a lei permite a aquisição de produtos usados, a possibilidade de dispensa da estimativa de preços e da apresentação de regularidade fiscal e trabalhista, entre outras medidas, sem, no entanto, se descuidar de obrigações outras, tais como a devida justificativa da autoridade competente e o dever de estruturação mínima do processo de contratação.

Foram estabelecidos sete requisitos que, de forma objetiva e sucinta, visam detalhar a forma, as quantidades, condições, os prazos de entrega e pagamento, bem como, a informação acerca da disponibilidade orçamentária do órgão/entidade para a contratação.

A Administração Pública encontra-se diante de situação cuja magnitude impõe não apenas uma atuação célere para adquirir insumos e serviços voltados ao combate da pandemia, mas também a atuação de agentes de elevada capacidade gerencial para que não se descuide de seus princípios e regras ao tempo em que se atinja a *mens legis* de desburocratização dos procedimentos de contratação para enfrentamento da emergência em saúde pública.

Neste sentido os gestores públicos contam com apoio irrestrito da Advocacia Geral da União - AGU, por meio de Pareceres e modelos previamente elaborados e disponibilizados para a confecção de minutas, editais e anexos.

A utilização desses modelos, assim como a detida leitura às orientações neles constantes representa exemplo de boa atuação do gestor público , conferindo-lhe segurança jurídica.

De outra forma o Tribunal de Contas da União - TCU tem contemplado ações de orientação, parceria e diálogo, materializadas na elaboração de dois importantes instrumentos de auxílio à gestores públicos: a coletânea de decisões "Levantamento Jurisprudencial - destinação e utilização de recursos públicos em situações emergenciais" e o guia "Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à CODID-19".

## 6. REFERÊNCIAS

---

Brasil, 1993. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 Jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)> Acesso em: 26 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. **Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jan 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm) >Acesso em: 01abr2020.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão.** Brasília, DF. Disponível em: ><https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/1179-in-5-de-2017-compilada> Acesso em: 01abr2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. **Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm)> Acesso em: 01abr2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 Jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)> Acesso em: 26 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm)> Acesso em: 1º abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 fev. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm)> Acesso em: 1º abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. **Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.** Diário Oficial da União – Edição Extra, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20192022/2020/Mpv/mpv926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2020/Mpv/mpv926.htm)> Acesso em: 27 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 951, de 15 de abril de 2020. Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências.** Diário Oficial da União – Edição 72-A, Brasília, DF, 15 abr. 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-951-de-15-de-abril-de-2020-252563718> Acesso em: 12 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 961, DE 6 DE MAIO DE 2020. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.** Diário Oficial da União – Edição 86, Brasília, DF, 07 mai. 2020. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-961-de-6-de-maio-de-2020-255615815>> Acesso em: 12 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 106. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.** Diário Oficial da União – Edição 87, Brasília, DF, 08 mai. 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/emenda-constitucional-n-106-255941715> Acesso em: 12 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Destinação e utilização de recursos públicos em SITUAÇÕES EMERGENCIAIS - levantamento jurisprudencial.** TCU. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/destinacao-e-utilizacao-de-recursos-publicos-em-situacoes-emergenciais-levantamento-jurisprudencial.htm> Acesso em: 12 mai. 2020.