



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS
ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS CONSELHEIRO
JOSÉ ALFREDO DE MENDONÇA



***O PLANEJAMENTO
DAS CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS:
ESTUDO TÉCNICO
PRELIMINAR E TERMO
DE REFERÊNCIA***



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS
ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS CONSELHEIRO
JOSÉ ALFREDO DE MENDONÇA**



**O PLANEJAMENTO
DAS CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS:
ESTUDO TÉCNICO
PRELIMINAR E TERMO
DE REFERÊNCIA**

Ficha catalográfica
Tribunal de Contas do Estado de Alagoas
Biblioteca
Michele dos Santos Silva Rodrigues

A316p Alagoas (Estado). Tribunal de Contas do Estado. O planejamento das contratações públicas: estudo técnico preliminar e termo de referência. / Escola de Contas Públicas Conselheiro José Alfredo de Mendonça. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas de Contas/ Instituto de Direito Administrativo de Alagoas. -- Maceió: TCE/AL, 2022.

29p.

1. Gestão Pública. 2. Contratos Públicos. 3. Contratos – termo de referência. I. O planejamento das contratações públicas: estudo técnico e termo de referência. II. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. III. Instituto de Direito Administrativo de Alagoas – IDDA.

CDU: 658.715

Corpo Diretivo

Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante
Diretor Geral da Escola de Contas

José Marçal Aranha Falcão Filho
Diretor Técnico da Escola de Contas

Maria Raquel Firmino Ramos
Diretora Técnica Adjunta da Escola de Contas

Corpo Administrativo

Gisete de Lima Oliveira
Coordenadora Pedagógica

Lídia Machado Tavares Mendes
Coordenadora de Ensino, Pesquisa e
Extensão

Anna Paula Ferreira dos Santos
Assessora Especial

Caroline Leite de Gusmão Monteiro
Assessora Especial da Diretoria
Técnica da Escola de Contas

Estela Mayra de Moura Vianna
Assessora Especial

Nathália Rodrigues de Araújo
Assessora Especial da Diretoria
Técnica da Escola de Contas

Nádialine Santos Magalhães
Assistente Técnica

Patrícia Calado da Costa
Assessora Técnica

Afrânio Carlos de Melo Omena
Estagiário de Publicidade

Lianne Mirele da Silva Ferreira
Estagiária de Administração

Marcela Karoline dos Santos
Estagiária de Contabilidade

Maria Wigila da Silva
Jovem Aprendiz



COMPOSIÇÃO:

Conselheiro Otávio Lessa de Geraldo Santos
Presidente

Conselheiro Fernando Ribeiro Toledo
Vice-Presidente

Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante
Diretor-Geral da Escola de Contas

Conselheira Rosa Maria Ribeiro de Albuquerque
Conselheira Ouvidora

Conselheira Maria Cleide Costa Beserra
Conselheira Corregedora-Geral

Anselmo Roberto de Almeida Brito
Conselheiro

Conselheira Ana Raquel Ribeiro Sampaio
Conselheira Substituta

Conselheiro Alberto Pires Alves de Abreu
Conselheiro Substituto

Conselheiro Sérgio Ricardo Maciel
Conselheiro Substituto



FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO E PRODUÇÃO DE CONTEÚDO:

Carlos Roberto Lima Marques da Silva
(Associado do IDAA e servidor do TCE/AL)

PRODUÇÃO DE CONTEÚDO:

Flavia Caroline Amorim
(Associada do IDAA)

Joannes de Lima Sampaio
(Associado do IDAA)

Michelle Safadi Bastos
(Associada do IDAA)

Renata Cristina Vasconcelos Pacheco
(Associada do IDAA)

REVISÃO TÉCNICA DE CONTEÚDO:

Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros

REVISÃO GRAMATICAL

José Alberto Costa
Nathália Rodrigues de Araújo
Anna Paula Ferreira dos Santos

REVISÃO GERAL

Geraldo Câmara
Maria Raquel Firmino Ramos

DIAGRAMAÇÃO

Darlan de Macedo Bezerra

ENTIDADE PARCEIRA

Instituto de Direito Administrativo de Alagoas – IDAA

PRESIDENTE: Fábio Lins de Lessa Carvalho

VICE-PRESIDENTE: Ricardo Schneider Rodrigues



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. PLANEJAMENTO	12
2. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR	15
3. TERMO DE REFERÊNCIA	30
4. ENTENDIMENTOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	36
5. CONCLUSÃO	41
6. REFERÊNCIAS	42
7. ANEXO - FLUXOGRAMA	44

INTRODUÇÃO

As contratações públicas são o meio pelo qual os gestores adquirem produtos ou serviços para o funcionamento da Administração, possibilitando a realização das atividades e a prestação de serviços públicos à sociedade.

Não é difícil verificarmos no dia a dia da Administração Pública, questionamentos de como vir a elaborar o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, em especial nos municípios de menor porte, em face da ausência de capacitações dos servidores que estão envolvidos com tais atribuições.

Os recursos a serem utilizados nessas contratações são dinheiro público, devendo-se buscar a sua aplicação da melhor forma possível, a fim de permitir seu uso eficaz e sem desperdícios.

Com esse intuito, foi idealizado o processo licitatório, que é o procedimento por meio do qual se busca a proposta mais vantajosa, conforme os objetivos elencados no art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos, ao longo do texto também utilizaremos a sigla NLL para se referir a esta legislação.

Assim, ao realizar uma contratação, o gestor deve ter como norte atingir esses objetivos. Porém, para consegui-los, a contratação precisa ser pensada sob diversos aspectos, devendo haver o planejamento da contratação. Com o intuito de auxiliar o estabelecimento de parâmetros a serem seguidos nessa fase preparatória, a lei de licitações previu a elaboração de instrumentos, dentre os quais, o Estudo Técnico Preliminar (art. 6º, inciso XX) e o Termo de Referência (art. 6º, inciso XXII).

Esses instrumentos são de grande importância para a obtenção de uma proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, uma vez que conterão os elementos essenciais a serem considerados quando da contratação.

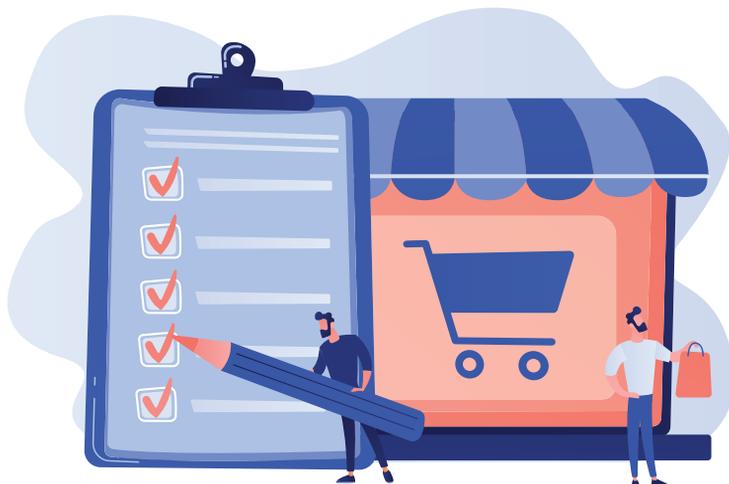
Nesta Cartilha, a Escola de Contas Públicas Conselheiro José AlfredodeMendonça, em parceria com o Instituto de Direito Administrativo de Alagoas, almeja esclarecer e orientar sobre o planejamento das contratações e a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, a fim de possibilitar o aprimoramento das contratações, tornando-as mais eficientes e proporcionando a economicidade dos recursos públicos.

Mediante uma linguagem simples e sem a pretensão de conteúdo científico, esta obra tende a possibilitar aos jurisdicionados acesso a um conteúdo de fácil leitura e, conseqüentemente, auxiliá-los no seu cotidiano profissional.

Para tanto, esta Cartilha trará considerações a respeito da necessidade do planejamento na Administração Pública, como também dos requisitos necessários a boa elaboração do Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, finalizando com um fluxograma geral.

1. PLANEJAMENTO

O planejamento é uma das fases mais importantes da contratação, pois é nesse momento que são definidos o que se comprará, a quantidade, a opção por determinado produto ou serviço para atendimento da demanda, o período da prestação de serviço, a forma como deverá ser prestado o serviço, entre outros aspectos.



A importância do planejamento é reconhecida pela NLL, que estabeleceu que na sua aplicação deverá ser observado o princípio do planejamento (art. 5º), bem como previu no seu art. 18 que a fase preparatória é caracterizada pelo planejamento.

Isso porque uma contratação mal planejada provavelmente acarretará prejuízos para a Administração Pública. De maneira que é importante saber que o ato de planejar vai muito além do que meramente identificar a necessidade de adquirir um produto ou a prestação de um serviço. Nesse caminho, no art. 40, a NLL prever alguns aspectos que devem ser considerados no planejamento de compras como, por exemplos, a expectativa de consumo anual, as condições de aquisição e pagamento, especificação do produto, condições de armazenamento do produto a ser adquirido, garantias, forma de entrega, viabilidade de divisão em lotes.

Na contratação de serviços também há a necessidade de se definir, entre outros aspectos, o serviço a ser prestado, a quantidade a ser demandada, a forma de prestação, a expectativa quanto à qualidade esperada da prestação do serviço.

Outro importante instrumento desta Lei é o estabelecimento do dever de elaboração de estudo técnico preliminar, que é um documento que faz parte da primeira etapa do planejamento de uma contratação, no qual deverão ser descritos: o problema a ser resolvido e sua melhor solução com a descrição da necessidade da contratação; a demonstração do alinhamento da contratação com o planejamento da administração; os requisitos da contratação, estimativas de quantidades e documentos que lhe dão suporte; o levantamento de mercado, estimativa de valores, justificativa para o parcelamento ou não da contratação; os resultados pretendidos, impactos ambientais e medidas mitigadoras destes; o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

A identificação desses pontos busca prevenir o cometimento de equívocos que possam gerar prejuízos, evitando-se tornar inútil a contratação, entre outras consequências negativas advindas de um planejamento mal elaborado. Diversos problemas na execução do contrato podem decorrer de falhas ou omissões na fase de planejamento, tais como, por exemplos, material insuficiente ou de baixa qualidade ou durabilidade, inadequação do produto ou serviço à demanda, quantidade superior à necessária, gerando desperdícios.



Para um bom planejamento é necessário pensar sobre todos esses aspectos e ter em mente que os instrumentos legalmente previstos como o estudo técnico preliminar e o termo de referência não são apenas formalidades burocráticas, mas são instrumentos aliados que irão oferecer um norte e os parâmetros para o gestor obter uma contratação eficiente, que atendam às necessidades da Administração com o menor gasto de recursos públicos possível, considerando-se a contratação de uma forma global.

Os jurisdicionados deverão ficar atentos para se afastarem de práticas administrativas que venham a afrontar o princípio da segregação de funções, uma vez que não se pode mais admitir um único setor ou servidor público vir a ser responsável pela elaboração de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, minuta de editais, como infelizmente ocorre em alguns municípios. A capacitação dos servidores públicos, preferencialmente efetivos, é uma medida de extrema importância, para que não haja problemas de quatro em quatro anos, quando ocorre mudanças diretivas na gestão pública.

Vimos, assim, que é de suma importância a elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência para se alcançar um planejamento apto a fornecer os melhores resultados para a administração pública, gerando economicidade dos recursos públicos, obtenção de produtos e serviços de qualidade e adequados às necessidades que os demandaram.

2. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Independentemente da forma de contratação, seja via processo licitatório ou por meio de uma contratação direta, a Administração Pública deve ser capaz de explicitar ao mercado as especificações técnicas dos bens e serviços que deseja adquirir (objeto, custo, prazo, local de entrega, entre outros) e, ao mesmo tempo, atender os requisitos legais (legalidade, igualdade de condições, entre outros).

Se administração Pública não tiver o devido cuidado ou zelo



nessa fase, a probabilidade de a contratação não atender as suas necessidades é gigantesca.

Por essa razão, o Planejamento foi se consolidando na jurisprudência dos Tribunais de Contas como uma das fases mais relevantes do Processo de Contratação, tendo sido definido para dos todos entes públicos na Nova Lei de Licitações a Lei 14.133/2021. Assim, todas as contratações devem seguir as fases de:

- I. Planejamento da contratação;
- II. Seleção do fornecedor;
- III. Gestão do Contrato.

Nesse contexto, um ponto importantíssimo se refere ao Estudo Técnico Preliminar – ETP, que é uma ferramenta de gestão que permite evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução dentre as possíveis, de modo a permitir ao gestor a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação. Trata-se de documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação.

No que se refere ao ETP, em 2020, foi editada na Instrução Normativa Nº 40, de 22 de maio de 2020 – dispõe sobre a elaboração dos ETP – para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.



Objetivo do Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O ETP é o documento que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

O documento deve ser elaborado para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, tendo por base o documento de formalização da demanda. Será confeccionado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação.

Segundo a NLL, o ETP busca aprofundar o conhecimento sobre o problema a ser resolvido para que então seja definida a solução mais adequada às necessidades da Administração, considerando o interesse público, os objetivos estratégicos da instituição, as opções do mercado, que pode ser a contratação de um serviço, a aquisição de um bem, a realização de uma obra.

A função do ETP é agregar novos elementos de planejamento, avaliando: as possíveis opções no mercado para o atendimento da necessidade a ser contratada, os requisitos necessários à contratação, análise acerca da modelagem contratual (é possível o parcelamento ou não da solução, contratação com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra), entre outros.

Vamos imaginar que um órgão possui a necessidade de transporte para seus servidores, surge então uma demanda administrativa que será atendida por um terceiro que será contratado.



Contudo, o mercado de hoje oferece várias opções para atender essa demanda; em tese, seria possível adquirir veículos, locação de veículos, contratar uma empresa terceirizada, ou utilizar aplicativos, tais como uber ou táxiGov, entre outras.

Assim, o ETP irá avaliar a viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental de se realizar uma contratação.

Em resumo, a função do ETP é proporcionar uma reflexão prévia à definição do objeto licitatório, notadamente avaliando as soluções disponíveis e questões técnicas pertinentes, com o intuito de melhor atendimento da pretensão contratual.



O ETP é obrigatório em todas as contratações? Não, as exceções estão disciplinadas no art. 8º da IN nº 40/2020. São elas: as hipóteses dos incisos I, II, III, IV e XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

- dispensa por valor;
- guerra ou grave perturbação da ordem;
- emergência ou calamidade pública; e
- contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento.



No seu art. 72, I, a NLL define que as contratações diretas deverão ser instruídas com: "Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo.

Considera-se que a expressão “se for o caso” tem a mesma função da palavra “facultada” utilizada no artigo da IN 40/2020 supramencionado. Porém, cabe ressaltar que há necessidade de regulamentação específica neste aspecto para nova lei de Licitação.

Segundo o art. 18, §1º, da NLL, o ETP deverá conter os seguintes elementos:

I- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II- demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III- requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

O § 2º do mesmo artigo prevê que o estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos itens I, IV, VI, VIII e XIII acima e, quando não contemplar os demais elementos previstos, deverá apresentar as devidas justificativas.

Com o intuito de facilitar a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, segue um passo a passo para o seu preenchimento:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

INTRODUÇÃO

As contratações governamentais produzem significativo impacto na atividade econômica, tendo em vista o volume de recursos envolvidos, os quais, em grande parte, são instrumentos de realização de políticas públicas.

Neste sentido, um planejamento bem elaborado propicia contratações potencialmente mais eficientes, posto que a realização de estudos previamente delineados conduz ao conhecimento de novas modelagens/metodologias ofertadas pelo mercado, resultando na melhor qualidade do gasto e em uma gestão eficiente dos recursos públicos.

Neste contexto, o presente documento apresenta os estudos técnicos preliminares que visam assegurar a viabilidade (técnica e econômica) da contratação pretendida e o levantamento dos elementos essenciais que servirão para compor Termo de Referência ou Projeto Básico.

I - NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

A necessidade da contratação se evidencia na _____, portanto, _____. O não atendimento da demanda acarreta _____.

Atentar que a justificativa da necessidade deve ser fornecida pela unidade requisitante da contratação.

II - REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

O objeto a ser licitado, pelas suas características e com base nas justificativas acima mencionadas, possui _____

Elencar os requisitos necessários ao atendimento da necessidade;

No caso de serviços, definir e justificar se o serviço possui natureza continuada ou não;

Incluir, se possível, critérios e práticas de sustentabilidade que devem ser veiculados como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada;

Avaliar a duração inicial do contrato de prestação de serviços de natureza continuada, que poderá, excepcionalmente, ser superior a 12 meses, e justificar a decisão;

Identificar a necessidade de a contratada promover a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas;

Elaborar quadro identificando as soluções de mercado (produtos, fornecedores, fabricantes etc.) que atendem aos requisitos especificados e, caso a quantidade de fornecedores seja considerada restrita, verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, de modo a avaliar a retirada ou flexibilização destes requisitos.

III - LEVANTAMENTO DE MERCADO

Do levantamento realizado no mercado, constatou-se a existência das seguintes soluções: (citar as soluções)

- a) _____;
- b) _____;
- c) _____.

Após a análise do custo-benefício de cada uma delas, optou-se pela solução, que apesar do custo inicial ser maior, apresenta maior durabilidade e maiores benefícios a longo prazo.

Considerar diferentes fontes, podendo ser analisadas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração.

Em situações específicas ou nos casos de complexidade técnica do objeto, poderá ser realizada audiência pública para coleta de contribuições a fim de definir a solução mais adequada visando preservar a relação custo-benefício;

IV - DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

Contratação de empresa especializada para _____, na quantidade de _____ por _____ meses (deve ser descrito o conjunto de todos os elementos necessários para, de forma integrada, gerar os resultados que atendam à necessidade que gerou a contratação).

Descrever todos os elementos que devem ser produzidos/ contratados /executados para que a contratação produza resultados pretendidos pela Administração.

V - ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES

Existe a previsão de _____ novos usuários institucionais até o ano de 2022 para o presente serviço e, com o histórico da instituição, estima-se uma necessidade de abrangência total de _____ usuários, o que justifica a quantidade de _____.

Definir e documentar o método para a estimativa das quantidades a serem contratadas.

Poderá ser utilizado o histórico dos quantitativos de aquisições anteriores. Contudo, deverá ser realizada uma análise da contratação anterior, ou série histórica (se houver), para identificar as inconsistências no dimensionamento dos quantitativos.

Incluir nos autos as memórias de cálculo e os documentos que lhe dão suporte.

VI - ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

Com base na pesquisa realizada no Painel de Preços; através de aquisições e contratações similares de outros entes públicos; publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, verificou-se que o valor estimado da referida contratação é de R\$ _____.

Nesta etapa, a equipe de planejamento deverá demonstrar a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado.

A pesquisa constante deste documento poderá ser breve, estimativa e referencial. A pesquisa conforme as diretrizes da IN 73/2020-ME será anexada posteriormente ao processo, no caso de prosseguimento da contratação.

VII - JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO (OU NÃO) DA SOLUÇÃO

Em regra, conforme § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, os serviços deverão ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

O disposto encontra-se aplicável na presente demanda, não sendo vislumbrado, no momento, motivações para a não adoção do parcelamento do objeto em _____ itens.

OU

O disposto, no entanto, não se aplica na presente demanda, sendo necessário o agrupamento dos itens _____, em vista de _____. Assim, afasta-se o caráter de parcelamento e segue-se à licitação com os itens agrupados da seguinte forma: Grupo I; Grupo II _____.

Por ser o parcelamento a regra, deve haver justificativa quando este não for adotado. O parcelamento da solução é a regra devendo a licitação ser realizada por item, sempre que o objeto for divisível, desde que se verifique não haver prejuízo para o conjunto da solução ou perda de economia de escala, visando propiciar a ampla participação de licitantes, que embora não disponham de capacidade para execução da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas. (Súmula 247 – TCU).

Definir e documentar o método para avaliar se o objeto é divisível, levando em consideração o mercado fornecedor, podendo ser parcela do caso a contratação nesses moldes assegure, concomitantemente:

- a) ser técnica e economicamente viável;
- b) que não haverá perda de escala;
- c) que haverá melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade.

VIII - CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES

Não verifica-se contratações correlatas nem interdependentes para a viabilidade e contratação desta demanda.

OU

São contratações correlatas a esta demanda:

- a) _____;
- b) _____;
- c) _____.

Contratações correlatas são aquelas que guardam relação com o objeto principal, interligando-se a essa prestação do serviço, mas que não precisam, necessariamente, ser adquiridas para a completa prestação do objeto principal. Já as contratações interdependentes são aquelas que precisam ser contratadas juntamente com o objeto principal para sua completa prestação.

Realizar levantamento de ações necessárias à adequação do ambiente da unidade para que a contratação surta seus efeitos, com os responsáveis por estes ajustes nos diversos setores (por exemplo: capacitações necessárias, aquisição de materiais, reformas...).

IX - ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO

A presente contratação encontra respaldo institucional conforme previsão no item _____ do Plano Anual de Contratação do Município _____ etc.

Demonstrar o alinhamento entre a contratação e o planejamento da UG, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações (PAC) ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão.

Informar a política pública a que esteja vinculada ou a ser instituída pela contratação, se for o caso.

X - RESULTADOS PRETENDIDOS

Com a adoção da solução de _____, espera-se uma redução de xx% no desperdício de _____, o que impacta, atualmente, em R\$ _____ por mês;

Declarar os benefícios diretos e indiretos que o órgão ou entidade almeja com a contratação, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos (por exemplo, diminuição do consumo de papel ou de energia elétrica), bem como, se for o caso, a melhoria da qualidade de produtos ou serviços oferecidos à sociedade.

Deve-se verificar ainda, se for o caso, a contribuição para o desenvolvimento nacional sustentável.

XI - PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO

Não se vislumbra necessidades de tomada de providências de adequações para a solução ser contratada e o objeto.

OU

Para a solução contratada ser viável, faz-se necessária a adequação do _____,

Elaborar cronograma com todas as atividades necessárias à adequação do ambiente da organização para que a contratação surta seus efeitos e com os responsáveis por esses ajustes nos diversos setores.

Considerar a necessidade de capacitação de servidores para atuarem na contratação e fiscalização dos serviços de acordo com as especificidades do objeto a ser contratado.

XII - IMPACTOS AMBIENTAIS E MEDIDAS DE TRATAMENTO

A presente contratação não apresenta a possibilidade de ocorrência de impactos ambientais.

OU

Na realização do serviço verifica-se a possibilidade da ocorrência de danos ao meio ambiente em decorrência do _____. Sendo assim, deverá constar do TR/PB a obrigatoriedade de a contratada instalar ou fornecer _____.

No caso da administração da unidade verificar a possibilidade de ocorrência de danos ao meio ambiente, deverá prever as medidas a serem adotadas pela contratada ou pela administração com vistas a evitar a ocorrência do referido dano ou seu tratamento.

XIII - DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE (OU NÃO) DA CONTRATAÇÃO

Os estudos preliminares evidenciaram que a contratação da solução se mostra possível tecnicamente e fundamentadamente necessária.

Diante do exposto, declara-se ser viável a contratação pretendida. Explicitamente declarar que a contratação é viável ou que a contratação não é viável, justificando com base nos elementos anteriores dos Estudos Técnicos Preliminares.

Local e data

Equipe de Contratação

Quando houver Equipe de Planejamento instituída, o documento deverá ser assinado por todos os membros.

Não havendo equipe de planejamento constituída, é obrigatória a assinatura da autoridade da Área Requisitante e Técnica (se houver).

LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

- Lei nº 14.133/21 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
- Lei nº 10.520/02 - Lei do Pregão;
- Lei nº 8.666/1993 - Normas para licitações e contratos da Administração Pública; e
- IN 40/2020-ME - Dispõe sobre a elaboração do Estudo Técnico Preliminar.

3. TERMO DE REFERÊNCIA

Inicialmente, se faz necessário conceituarmos o Termo de Referência, para que assim, os jurisdicionados não venham no dia a dia a confundir Estudo Técnico Preliminar e o instrumento ora mencionado, aqui, num olhar bem simplificado Termo de Referência é um documento da fase de planejamento (interna) da licitação para aquisição de bens ou serviços, em que o interessado descreve o que precisa, com a definição detalhada do objeto e os elementos que são necessários para sua contratação e execução, documento este elaborado com base nas informações do Estudo Técnico Preliminar – ETP, caso este último sinalize pela plausibilidade administrativa de realização da licitação.

Ultrapassado esse ponto, se faz necessário entender que o Termo de Referência deverá conter alguns elementos indispensáveis, com uma visão generalista, devendo ser adequado a cada caso concreto, são eles:

a) definição do objeto;

Deverá ser elaborada para cada necessidade, incluídas sua natureza, a unidade de medida/de bens e os quantitativos, o prazo do contrato/ata de registro de preços e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação.

É imprescindível mudança cultural de eventuais hábitos “do sempre foi assim”.

É preciso desenhar os fluxos com os agentes envolvidos nas fases das contratações e cada um, como “elo” dessa corrente, cumprir com suas tarefas e responsabilidades para que seja criado e conservado um “círculo virtuoso”, observando o princípio da “segregação de funções”, quando o mesmo agente público atua ao mesmo tempo em várias funções. Assim, diminuem os riscos de erros no processo.

Por exemplo, se o agente atua na elaboração de documentos da fase interna da licitação e executa a fase externa, independente de assinar ou não.

Não é possível que num mesmo profissional se concentrem todos os conhecimentos de todos os objetos que se necessite contratar, mas para todos os objetos existem conhecedores, além de catálogos que possam ser consultados.

A experiência de anteriores licitações serve de referência, mas nunca de modelo definitivo para todas as próximas demandas de objetos semelhantes, o próprio objeto pode mudar, modernizar, ser substituído, tornar-se incompatível, antieconômico.

A “pressa” está contida na má gestão e/ou fiscalização e falta de planejamento. Por isso, planejar-se é um fator decisivo para licitações e execuções contratuais bem-sucedidas.

Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e,

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

b) fundamentação da contratação;

É a referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas.

As quantidades deverão ser justificadas, de acordo com a previsão de consumo do órgão e admissível utilização, devendo a estimativa ser obtida, a partir de fatos concretos. Exemplo: consumo do exercício anterior, necessidade de substituição dos bens atualmente disponíveis, implantação de setores novos, projetos/programas, acréscimo de atividades, etc.:

- a) a razão da necessidade da aquisição;
- b) as especificações técnicas dos bens; e,
- c) o quantitativo de serviço demandado.

A justificativa, em regra, deve ser apresentada pelo setor requisitante, o qual consolidará as informações dos demais setores interessados.

Se o objeto tiver características técnicas particularizadas, deve o órgão requisitante solicitar à unidade técnica competente a definição das suas especificações, e, se for o caso, do quantitativo a ser adquirido. E NUNCA assinar sem analisar, repassar informações sem conferir, mas sim esclarecer previamente as dúvidas, ter consciência e segurança técnica das informações inseridas no documento, ler com atenção toda e qualquer informação posta.

Lembrar que não solicitar as necessidades na fase de preparação dos certames, trará transtorno para os setores que bem definiram suas necessidades.

c) descrição da solução completa, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

Observar o conteúdo do Estudo Técnico Preliminar, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso.

O objeto deve ser elaborado de forma detalhada, com as especificações satisfatórias para que haja qualidade da contratação, com cuidado para que não sejam admitidas, previstas ou incluídas condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação, ou ainda, impertinentes ou irrelevantes para o específico objeto do contrato. Só pedir o que é preciso para atender ao interesse público.

d) condições da contratação;

Observar o conteúdo do Estudo Técnico Preliminar, podendo ser atualizado, se for o caso, devidamente justificado.

Quais os demais requisitos gerais esperados do objeto a ser executado para atendimento da demanda?

e) modelo de execução do objeto;

A definição de como o contrato deverá dar os resultados pretendidos, desde o seu início até o seu encerramento.

f) modelo de gestão do contrato;

Descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade.

É preciso que a execução do objeto seja efetivamente acompanhada, que eventuais atrasos, objetos entregues com especificações aquém do contratado ou em menor quantidade, má qualidade, defeitos, não entrega, todos esses fatos sejam anotados, com a devida notificação e aplicação das penalidades legais previstas. Não deixar nada informal, documentar tudo para que se possa pedir sua correção, sempre.

Desenhar o fluxo desse processo é imprescindível para que os agentes saibam que atitude tomar e a quem recorrer, com modelos simples de preenchimento.

E até mesmo que todos sejam responsáveis por devolver os produtos/serviços que não caibam no que foi contratado, para que o fornecedor compreenda que "ali" tem que cumprir o que ofertou na licitação e para o qual foi contratado.

g) critérios de medição e de pagamento;

Definir de forma clara as condições que serão praticadas e cumpri-las. Se os prazos e condições postas são respeitados, o interesse público é atendido. Se o pagamento é efetuado no prazo, maior número de licitantes se interessará para uma nova licitação, evitando licitações desertas ou fracassadas, assim como a maior concorrência trará possibilidade de contratação com preços mais vantajosos para a Administração.

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

É preciso que estabeleça critérios claros e restritos ao que a lei permite.

Muito cuidado com os requisitos de qualificação técnica que deverão ser demonstrados pelos licitantes, os quais deverão estar baseados em estudos técnicos que evidenciem que as exigências constituem o mínimo necessário à garantia da regular execução contratual, sempre estudados seus impactos em relação à competitividade do certame.

i) estimativas do valor da contratação;

Devem ser acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, os quais devem constar de documento separado e classificado, conforme o caso.

j) adequação orçamentária, conforme o caso.

Verifique se tem as informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;



Visando facilitar ainda mais ao leitor da presente cartilha, ora jurisdicionado, chamamos a atenção para alguns pontos, são eles:

- A elaboração do Termo de Referência é de competência de vários setores porque deve ser elaborado por profissionais com o conhecimento expertise suficiente para escrever sobre o objeto da licitação;
- Se a demanda do órgão for solicitada por vários “setores demandantes”, caberá ao “setor requisitante” consolidar essas demandas em um único instrumento (TR);
- O edital da licitação deverá estar de acordo com o Termo de Referência e com o Estudo Técnico Preliminar;
- Nunca “copiar e colar” de Termo de Referência já elaborado anteriormente, mesmo que para o mesmo objeto, mas sim, sempre “salvar como” dos modelos/minutas aprovadas, sempre revisando descrições anteriormente constantes de outras licitações, já que a realidade do jurisdicionado não é igual ao do outro jurisdicionado;

- Cuidado com direcionamento do objeto para uma marca quando várias poderiam atender às necessidades;
- Observar a Lei Complementar nº 123/2006 a respeito da participação do microempreendedor individual (MEI); microempresa (ME); empresa de pequeno porte (EPP) e Cooperativa nas licitações;
- A Advocacia Geral da União disponibiliza modelos de editais, termos de referência, projetos básicos, entre outros, os quais se referem a diferentes tipos de contratação, com o objetivo de ajudar o servidor na elaboração dos documentos. Tais modelos estão disponíveis neste link: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos>

LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

- Lei Federal nº 10.520/02
- Decreto Federal n.º 3.555/00
- Decreto Federal n.º 10.024/19
- Lei Federal nº 14.133/21

4. ENTENDIMENTOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



Visando ilustrar a importância das temáticas aqui postas, trazemos alguns posicionamentos da Colenda Corte do Tribunal de Contas da União.

“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.” – Súmula 177 TCU- Dados de aprovação: Plenário, 26 de outubro de 1982.

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondendo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.” Súmula 247 TCU - Dados de aprovação: **Acórdão nº 1783 - TCU - Plenário, 10 de novembro de 2004.**

Antes de realizar licitação cujo objeto pode ser alcançado por meio de soluções tecnológicas distintas, a Administração deve promover estudo de viabilidade, contemplando análise das possíveis soluções técnicas, comparando as respectivas variáveis de custo de implementação e de manutenção, de eficiência, de obsolescência, entre outras, com vistas a definir de forma clara e inequívoca a solução desejada. **Acórdão 1741/2015-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES**

A locação de computadores deve ser precedida de estudos de viabilidade que comprovem sua vantagem para a Administração quando comparada com a aquisição. **Acórdão 2686/2016-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS**

A opção pela locação de equipamentos de informática deve ser precedida de justificativas e informações detalhadas que demonstrem ser esta opção mais vantajosa em termos financeiros para a Administração do que a aquisição dos bens. **Acórdão 481/2007-Plenário | Relator: UBIRATAN AGUIAR**

A Administração deve fazer constar de seus estudos preliminares que vierem a fundamentar a aquisição de agenciamento de transporte terrestre dos servidores, empregados e colaboradores por demanda, os serviços de transporte individual privado de passageiros (STIP) - Uber, Cabify, etc. - que estiverem em operação, bem como a avaliação dos riscos decorrentes da centralização dos serviços em um único fornecedor e sua sustentabilidade ao longo do tempo, levando em conta, por exemplo, as possíveis vantagens do parcelamento do objeto e a possibilidade de credenciamento de empresas agenciadoras de transporte individual de passageiros. **Acórdão 1223/2017-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER**

O comando contido no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993 impõe a previsão de recursos orçamentários para fazer frente às despesas com a execução do objeto licitado a serem incorridas no exercício financeiro em curso. Caso sua execução se estenda aos exercícios subsequentes, faz-se necessária a previsão das respectivas despesas no plano plurianual do ente responsável por seu financiamento. **Acórdão 2456/2012-Plenário | Relator: JOSÉ JORGE**

Na definição da modalidade de licitação aplicável à contratação de serviços de natureza continuada, deve ser levado em consideração o

valor global do contrato, incluindo as possíveis prorrogações. **Acórdão 8419/2011-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN**

É vedada a combinação de duas ou mais modalidades de licitação. **Acórdão 1105/2004-Segunda Câmara | Relator: LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA**

A licitação de obras e serviços de engenharia sem a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes no exercício financeiro em curso contraria o disposto nos artigos 15 e 16, § 1º, inciso I, e § 4º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), e no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993. **Acórdão 2325/2015-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN**

As aquisições de bens pela Administração devem estar baseadas em estudos prévios que demonstrem a necessidade e viabilidade das aquisições, a fim de evitar o mau uso de recursos públicos e não limitar o sucesso dos objetivos que se buscam atingir. **Acórdão 2221/2012-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES**

Não cabe à comissão de licitação avaliar o conteúdo da pesquisa de preços realizada pelo setor competente do órgão, pois são de sua responsabilidade, em regra, apenas os atos relacionados à condução do procedimento licitatório. **Acórdão 594/2020-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO**

É vedado o exercício, por uma mesma pessoa, das atribuições de pregoeiro e de fiscal do contrato celebrado, por atentar contra o princípio da segregação das funções. **Acórdão 1375/2015-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS**

Solicitação de compra efetuada por comissão de licitação infringe o princípio de segregação de funções, que requer que a pessoa responsável pela solicitação não participe da condução do processo

licitatório. **Acórdão 4227/2017-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES**

Na realização de processos licitatórios deve ser observada a segregação de funções, não se admitindo o acúmulo de atribuições em desconformidade com tal princípio, a exemplo de um mesmo servidor ser integrante da comissão de licitação e responsável pelo setor de compras. **Acórdão 686/2011-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO**

A participação de servidor na fase interna do pregão eletrônico (como integrante da equipe de planejamento) e na condução da licitação (como pregoeiro ou membro da equipe de apoio) viola os princípios da moralidade e da segregação de funções.

Acórdão 1278/2020-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Em certame para fornecimento de mobiliário, não se pode exigir do licitante a apresentação de documentos referentes aos fabricantes dos móveis, como regularidade perante o Ibama, licença de operação ambiental, certificado ambiental de cadeia de custódia. O rol exaustivo de elementos para habilitação (arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993) refere-se a documentos do próprio interessado em participar do processo licitatório, e não de terceiros estranhos ao certame e à relação contratual superveniente. **Acórdão 2129/2021 - Plenário | Relator: Ministro Benjamin Zymler.**

É irregular a exigência de atendimento a normas técnicas da ABNT, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e certificados de conformidade sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para se garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto a ser contratado. **Acórdão 2129/2021 - Plenário | Relator: Ministro Benjamin Zymler.**

A vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), não alcança documento destinado a atestar condição de habilitação preexistente à abertura da sessão pública, apresentado em sede de diligência. **Acórdão 2443/2021 - Plenário**
|Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman.

5. CONCLUSÃO

Por meio desta Cartilha, a Escola do TCE/AL e o IDAA tiveram o objetivo de oferecer aos servidores, gestores e interessados em geral uma ferramenta simples de consulta do dia a dia de trabalho voltada para a prática, a fim de evitar erros na realização das licitações e contratações públicas, bem como aperfeiçoar as Licitações e Contratações Públicas, que são formas de efetivar a supremacia do interesse público.

Busca, com isso, auxiliar os utentes que lidam com a prática das licitações e contratações, indicando formas de prevenir a ocorrência de irregularidades administrativas, que venham a configurar atos de improbidades administrativa e a consequente responsabilização civil dos envolvidos.

Incentivamos o fortalecimento das boas práticas administrativas realizadas pelos entes públicos municipais no âmbito das contratações públicas, de forma que esses possam vir a criar rotinas administrativas que possibilitem cada vez mais o aperfeiçoamento da gestão pública.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.666, de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 22 junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: dezembro de 2021.

BRASIL. Decreto Federal nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial da União. Brasília, 08 de agosto de 2000. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm> Acesso em: dezembro de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial da União. Brasília, 18 de julho de 2002. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm> Acesso em: dezembro de 2021.

BRASIL. Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União. Brasília, 15 de dezembro de 2006.

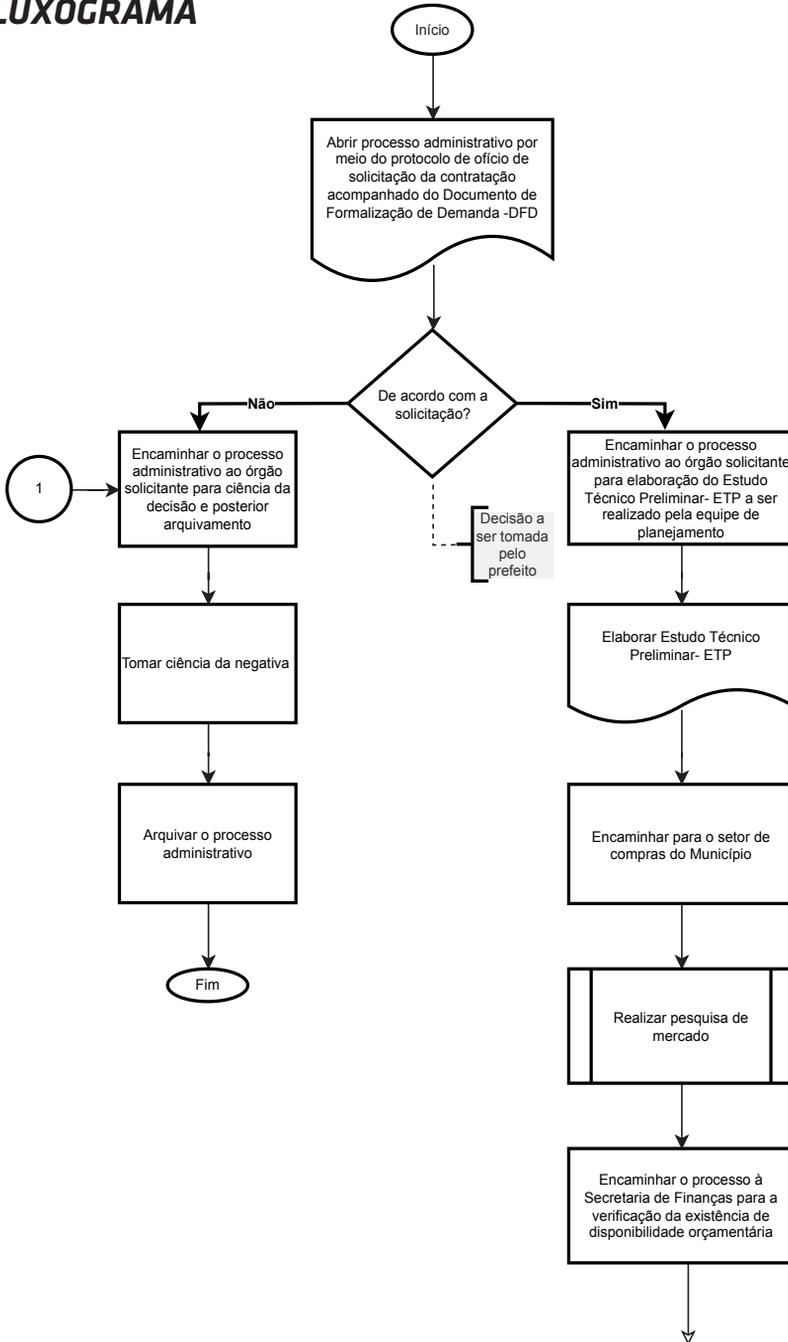
BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial da União. Brasília, 23 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm> Acesso em: dezembro 2021.

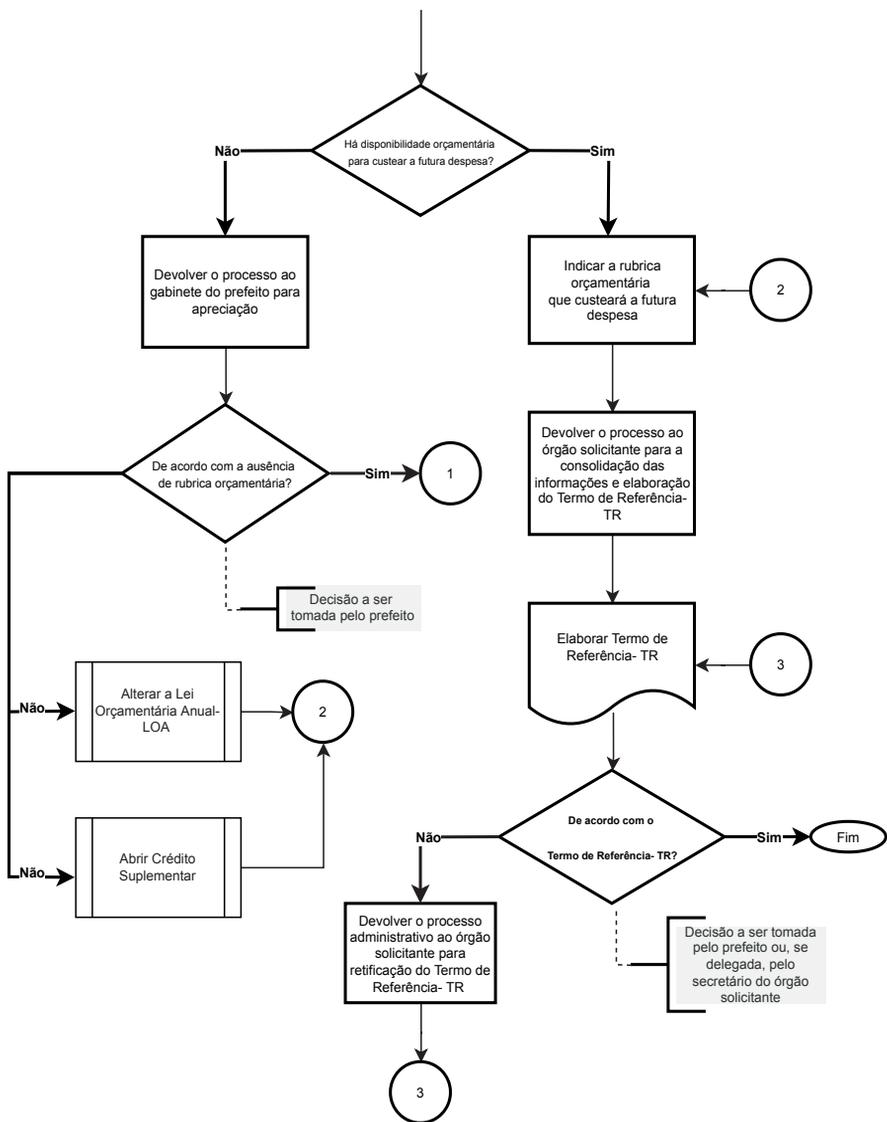
BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras. Diário Oficial da União. Brasília, 26 de maio de 2020. Disponível em: <<https://bityli.com/D5Vqk>> Acesso em: dezembro de 2021.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União. Brasília, 1º de abril de 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm> Acesso em: dezembro de 2021.

TRIBUNAL DE CONTA DA UNIÃO. Pesquisa Integrada - Acórdãos. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: <<https://pesquisa.app.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: dezembro de 2021.

7. ANEXO - FLUXOGRAMA







TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS
ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS CONSELHEIRO
JOSÉ ALFREDO DE MENDONÇA



Av. Fernandes Lima, 1047, Farol, Maceió, Alagoas
escoladecontas@tce.al.gov.br
+55(82)3315.6607 / 6608
CEP 57.055-903