

# Aspectos Importantes da Fase Interna da Licitação: uma Análise sobre o Conjunto de Elementos Necessários e Suficientes para a Caracterização do Objeto do Processo Licitatório

Important Aspects of the Internal Phase of the Public Tender: an Analysis on the Set of Necessary and Sufficient Elements to Characterize the Subject of the Bidding Process

Eber dos Santos Chaves<sup>1</sup>

## RESUMO

É indispensável a disseminação de conhecimentos relacionados ao processo licitatório a gestores e servidores públicos. As principais falhas nas contratações decorrem da falta de planejamento, culminado com o fracionamento de dispensas de licitação em razão do valor, contratações emergenciais por desídia, alterações contratuais desnecessárias, dentre outros problemas que podem ensejar a responsabilização do gestor e de todos os envolvidos no processo. Por esse motivo, o presente artigo analisou a importância do projeto básico e do termo de referência para a efetividade do processo licitatório na administração pública. Primeiramente, explicitou-se a importância do planejamento nas contratações públicas, descrevendo os procedimentos a serem realizados na fase interna do processo licitatório; em seguida, detalhou-se o objeto de estudo, o projeto básico e o termo de referência; e ainda foi sugerida e detalhada uma sequência de procedimentos para instrução da fase interna do processo licitatório, bem como um modelo de termo de referência e projeto básico. Concluiu-se que os instrumentos, projeto básico e termo de referência são de grande importância para o sucesso do processo licitatório, sugerindo-se assim que os gestores de órgãos públicos reforcem investimentos em treinamentos e capacitação dos responsáveis na elaboração do projeto básico e do termo de referência.

**Palavras-Chave:** Processo licitatório. Fase interna. Termo de referência. Projeto básico. Contratações. Administração pública.

<sup>1</sup> Bacharel em Administração pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Pós-Graduado pela Faculdade Montenegro – especialização lato sensu em inovação na administração pública. Técnico de nível médio – Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista/BA. E-mail: eber.chaves79@gmail.com

## ABSTRACT

The dissemination of knowledge related to the bidding process for managers and civil servants is essential. The main failures in contracts stem from the lack of planning, culminating in bid waivers fragmented because of value, emergency contracting caused by negligence, unnecessary contract changes, among other problems that could lead to the accountability of managers and everyone involved in the process. Therefore, this article analyzed the importance of the basic project and the term of reference for the effectiveness of the bidding process in public administration. First, it explained the importance of planning in public contracts, describing the procedures to be performed in the internal phase of the bidding process; then, it detailed the subject of study, the basic project and the term of reference; and also suggested and detailed a procedure sequence for the instruction of the internal phase of the bidding process, as well as a model of the Term of Reference and the Basic Project. It was concluded that the instruments, the basic project and the term of reference are of great importance for the success of the bidding process, suggesting thus that managers of public agencies strengthen the investments in training and qualification of those responsible for the development of the basic project and the term of reference.

**Keywords:** Bidding process. Internal phase. Term of reference. Basic project. Contracting. Public administration.

## 1 INTRODUÇÃO

Licitação é um procedimento administrativo formal, isonômico, de observância obrigatória pelos órgãos/entidades governamentais, realizado anteriormente à contratação, que, obedecendo à igualdade entre os participantes interessados, visa a escolher a proposta mais vantajosa à administração com base em parâmetros e critérios antecipadamente definidos em ato próprio (instrumento convocatório). Ao fim do procedimento, a administração em regra celebrará um contrato administrativo com o particular vencedor da disputa para a realização de obras, serviços, concessões, permissões, compras, alienações ou locações.

A licitação deve desenvolver-se em sequência lógica, a partir da existência de determinada necessidade pública a ser atendida. O início desse

procedimento se dá com o planejamento, e avança até a assinatura do respectivo contrato ou a emissão de documento correspondente, em duas fases distintas: a *fase interna* ou *preparatória*, na qual são delimitadas e determinadas as condições do ato convocatório antes de trazê-las ao conhecimento público; e a *fase externa* ou *executória*, que tem início com a publicação do edital ou com a entrega do convite, e termina com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço.

As leis que regem as licitações públicas determinam a maneira pela qual a administração deve anunciar o que ela necessita comprar e/ou contratar, ou seja, o objeto do processo licitatório. Este deve ser elaborado por meio do projeto básico ou do termo de referência que constará como anexo ao edital do certame e estará disponível para acesso ao público, com a finalidade de garantir transparência e credibilidade à administração.

O projeto básico é exigido para as contratações de obras e serviços quando realizadas na modalidade de licitação tipificadas na Lei nº 8.666/93 e nas contratações diretas (dispensas e inexigibilidade de licitação). O termo de referência deverá ser utilizado nas contratações visando ao fornecimento de bens ou de prestação de serviços comuns, realizadas na modalidade pregão.

Este artigo tem por objetivo geral analisar o conjunto de elementos necessários e suficientes para a caracterização do objeto a ser licitado, oferecendo assim orientações elementares de normas e procedimentos de acordo com as legislações específicas, trazendo de maneira clara e objetiva informações sobre a instrução dos processos licitatórios em sua fase preparatória, com enfoque na elaboração do Termo de Referência e Projeto Básico, documentos primordiais que embasam o edital de aquisição/contratação, aspectos relevantes para a efetividade do processo licitatório da administração pública.

Cabe salientar que este artigo não tem a pretensão de esgotar as dúvidas acerca dos procedimentos de aquisição e contratação pela administração. Todavia, busca cooperar com o trabalho dos agentes públicos que atuam na formulação e instrução dos processos de aquisição/contratação no âmbito da administração pública.

## 2 O PLANEJAMENTO NAS CONTRATAÇÕES

Para que a administração pública consiga êxito nas aquisições e contratações, é crucial que ela se planeje, tanto no que diz respeito ao objeto a ser adquirido ou contratado, com a definição de especificações que realmente venham a atender o interesse público, quanto aos prazos a serem observados, para que sejam obtidos dentro de um tempo hábil.

A falta de planejamento é responsável pelas principais falhas nas contratações da administração pública, culminado com dispensas em razão do valor fracionadas, contratações emergenciais por desídia, alterações contratuais desnecessárias, dentre outros problemas que podem ensejar a responsabilização do gestor e de todos os envolvidos no processo.

A fim de que sejam evitados problemas relacionados às contratações, é necessário um acurado planejamento que permita aos órgãos públicos:

a) Identificarem suas principais necessidades, englobando objetos de mesma natureza que possam ser licitados conjuntamente;

b) Definirem adequadamente os quantitativos que serão necessários para atender a demanda, primando-se pela economia de escala e evitando-se tanto o excesso quanto a falta;

c) Constatarem o cabimento do Sistema de Registro de Preços, em face do objeto, da periodicidade da contratação e das condições de fornecimento e/ou execução;

d) Delimitarem adequadamente o objeto, definindo as características mínimas que atendam à necessidade, sem restringir indevidamente a competitividade;

e) Realizarem ampla pesquisa de mercado para estimar o preço da contratação, a fim de constatar a existência de recursos orçamentários, bem como para que a Comissão de Licitação tenha parâmetros para desclassificar propostas excessivas ou inexequíveis.

A elaboração do termo de referência e do projeto básico se faz necessária para a consecução dos objetivos pretendidos, na medida em que são nesses instrumentos que os órgãos públicos circunscrevem o objeto que será contratado, justificam sua necessidade e definem as principais obrigações das partes. A elaboração do termo de referência ou do projeto básico deve ser precedida de estudos e análises acerca da necessidade a ser atendida e do próprio mercado, para que se defina um objeto compatível com o interesse

da entidade e que também possa ser encontrado no mercado.

### **3 PROCEDIMENTOS PARA ABERTURA DO PROCESSO LICITATÓRIO**

O processo licitatório se inicia com o Termo de Referência ou Projeto Básico, que são os documentos de base para a elaboração dos editais de licitação, elaborados, em regra, pela unidade requisitante do objeto do processo licitatório, e devem estabelecer as condições relativas à aquisição ou à prestação de serviço pretendida.

A fase interna (ou preparatória) do procedimento relativo a licitações públicas observará a seguinte sequência de atos preparatórios:

- a) Solicitação expressa do setor requisitante interessado, com a indicação de sua necessidade;
- b) Elaboração do termo de referência ou projeto básico e, quando for o caso, do projeto executivo;
- c) Aprovação da autoridade competente para o início do processo licitatório devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público;
- d) Autuação do processo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado;
- e) Elaboração da especificação do objeto de forma precisa, clara e sucinta, com base no termo de referência ou projeto básico apresentado;
- f) Estimativa do valor da contratação mediante comprovada pesquisa de mercado;
- g) Indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa;
- h) Verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;
- i) Definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados;
- j) Elaboração da minuta de contrato;
- k) Elaboração do edital de licitação;
- l) Elaboração de parecer jurídico.

## 4 DO PLANEJAMENTO E DOS PRAZOS

Os administradores públicos, bem como os servidores responsáveis pelos procedimentos para contratações públicas, devem estar atentos aos prazos de realização de cada etapa, tanto para a instauração do procedimento licitatório como para a realização da licitação.

São sugestionados, a seguir, alguns prazos aproximados para a tramitação do processo licitatório em sua fase interna, após o recebimento do Termo de Referência/Projeto Básico pelo setor responsável.

### 4.1 Fase interna da licitação nas modalidades pregão eletrônico e presencial

| Prazos estimados a contar do recebido do Termo de Referência pelo setor competente  | Tempo                |
|---|----------------------|
| Análise prévia do Termo de Referência.  | 2 dias úteis         |
| Havendo adequações a serem feitas no Termo de Referência.   | 2 dias úteis         |
| Realização da pesquisa mercadológica. O prazo vai variar de acordo com a complexidade do objeto a ser adquirido/contratado.<br>Obs.: Havendo alteração no Termo de Referência, no tocante a quantitativos e/ou especificações, o setor responsável realizará nova pesquisa. | 5 a 10 dias corridos |
| Análise das propostas comerciais recebidas e elaboração do mapa de preços.  | 3 dias úteis         |
| Certificação orçamentária.<br>Obs.: O prazo vai variar de acordo com tempo que as secretarias levarão para disponibilizar os recursos.  | 2 a 3 dias úteis     |
| Elaboração da minuta do Edital.   | 2 dias úteis         |
| Elaboração da minuta contratual.  | 2 dias úteis         |
| Aprovação do Termo de Referência e envio dos autos ao Setor Jurídico.   | 2 dias úteis         |
| Emissão do Parecer Jurídico.  | Até 7 dias corridos  |
| Se houver adequações a serem feitas nas minutas do Termo de Referência, Edital e/ou Contrato sugeridas pelo Setor Jurídico, deve-se, então, computar os prazos para reencaminhamento do processo com as correções efetivadas.   | 2 dias úteis         |
| Havendo necessidade de revalidação das pesquisas de mercado.  | 2 dias úteis         |
| Aprovação do Termo de Referência e autorização da autoridade competente para abertura de processo licitatório.  | 2 dias úteis         |

## 4.2 Fase interna para aquisição/contratação por dispensa/inexigibilidade

| <b>Prazos estimados a contar do recebido do Termo de Referência pelo setor competente</b>  | <b>Tempo</b>        |
|--|---------------------|
| Análise prévia do Termo de Referência.   | 2 dias úteis        |
| Havendo adequações a serem feitas no Termo de Referência.  | 2 dias úteis        |
| Realização da pesquisa mercadológica. O prazo vai variar de acordo com a complexidade do objeto a ser adquirido/contratado.<br>Obs.: Havendo alteração no Termo de Referência, no tocante a quantitativos e/ou especificações, o setor responsável realizará nova pesquisa.<br>Obs.: No caso de inexigibilidade, a pesquisa mercadológica será realizada junto aos órgãos da adm. pública. | 10 dias úteis       |
| Análise das propostas comerciais recebidas.  | 3 dias úteis        |
| Certificação orçamentária.<br>Obs.: O prazo vai variar de acordo com o tempo que as secretarias levarão para disponibilizar os recursos.   | 2 a 3 dias úteis    |
| Elaboração da minuta do Termo de Inexigibilidade/Dispensa.   | 2 dias úteis        |
| Elaboração da minuta contratual.   | 2 dias úteis        |
| Aprovação do Termo de Referência e envio dos autos ao Setor Jurídico.  | 2 dias úteis        |
| Emissão do Parecer Jurídico.   | Até 7 dias corridos |
| Se houver adequações a serem feitas nas minutas do Termo de Referência e/ou contrato, sugeridas pelo Setor Jurídico, deve-se, então, computar os prazos para reencaminhamento do processo com as correções efetivadas.   | 2 dias úteis        |
| Havendo necessidade de revalidação das pesquisas de mercado.   | 2 dias úteis        |
| Aprovação do Termo de Referência e autorização da autoridade competente para realização da dispensa/inexigibilidade.   | 2 dias úteis        |

## 4.3 Fase interna para contratação de obras e serviços

| <b>Prazos estimados a contar do recebido do Projeto Básico pelo setor competente</b>  | <b>Tempo</b>  |
|---|---------------|
| Análise prévia do Projeto Básico.   | 2 dias úteis  |
| Havendo adequações a serem feitas no Projeto Básico.  | 2 dias úteis  |
| Realização da pesquisa mercadológica. O prazo vai variar de acordo com a complexidade do objeto a ser adquirido/contratado.<br>Obs.: Havendo alteração no Projeto Básico, no tocante a quantitativos e/ou especificações, o setor responsável realizará nova pesquisa.<br>Obs.: No caso de contratação de obras ou serviços de engenharia, também poderá ser utilizada, como parâmetro para os preços, a tabela SINAPI. | 10 dias úteis |

|   |                     |
|---|---------------------|
| Análise das propostas comerciais recebidas e/ou dos valores da tabela SINAPI e elaboração do mapa de preços.  | 3 dias úteis        |
| Certificação orçamentária.<br>Obs.: O prazo vai variar de acordo com tempo que as secretarias levarão para disponibilizar os recursos.  | 2 a 3 dias úteis    |
| Elaboração da minuta do Edital.   | 2 dias úteis        |
| Elaboração da minuta contratual.  | 2 dias úteis        |
| Aprovação do Projeto Básico e envio dos autos ao Setor Jurídico.  | 2 dias úteis        |
| Emissão do Parecer Jurídico.  | Até 7 dias corridos |
| Se houver adequações a serem feitas nas minutas do Projeto Básico, Edital e/ou contrato, sugeridas pelo Setor Jurídico, deve-se, então, computar os prazos para reencaminhamento do processo com as correções efetivadas. | 2 dias úteis        |
| Havendo necessidade de revalidação das pesquisas de mercado.  | 2 dias úteis        |
| Aprovação do Termo de Referência e autorização da autoridade competente para a abertura de processo licitatório.  | 2 dias úteis        |

## 5 O TERMO DE REFERÊNCIA

O processo licitatório inicia-se com o pedido formal da contratação, documento no qual serão determinados o objeto, a estimativa do seu valor e os recursos para atender à despesa com a conseqüente autorização e à qual serão juntados oportunamente todos os documentos pertinentes, a partir do instrumento convocatório, até o ato final de adjudicação.

O Termo de Referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação de custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição de métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro (se for o caso), critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. (art. 9º, §2º, do Decreto nº 5.450/05).

A elaboração do termo de referência é considerada uma das etapas mais importantes do procedimento de licitação, já que esse instrumento servirá de parâmetro para a confecção do edital, para a definição dos critérios de julgamento das propostas e dos requisitos de habilitação, influenciando, assim, as demais fases do processo. Portanto, fica evidente que o sucesso ou

o fracasso da licitação está relacionado com o termo de referência. É importante lembrar que o objeto mal descrito, por exemplo, muito genericamente, poderá impedir a Comissão de Licitação de selecionar a proposta mais vantajosa por ausência de requisitos mínimos que possam respaldar uma eventual desclassificação das ofertas. Cabe destacar ainda que erros na estimativa de preços poderão induzir propostas excessivas ou inexequíveis, acarretando sérios prejuízos à contratante.

Em resumo, é presumível concluir que erros no termo de referência podem acarretar:

- a) Propostas que não condizem com a realidade de mercado, em virtude de equívocos na descrição do objeto;
- b) Falhas na composição dos custos pelos licitantes;
- c) Restrição à competitividade;
- d) Dificuldade na fiscalização dos contratos;
- e) Acréscimos ou supressões indevidas por falta de planejamento.

É sabido que os setores/unidades requisitantes, frequentemente, têm encontrado dificuldades na elaboração do termo de referência, muitas vezes por falta de conhecimento do próprio objeto ou do mercado. Assim, é importante conhecer a necessidade a ser atendida, as especificidades do objeto e o mercado no qual ele é ofertado, com o intuito de selecionar a proposta mais vantajosa (entendida numa relação custo  $\times$  benefício), sem restringir indevidamente a competitividade.

## **6 O PROJETO BÁSICO**

O Projeto Básico é o documento que deverá garantir que a administração conheça o objeto que se quer licitar de forma detalhada, clara e precisa. Deve permitir aos licitantes as informações necessárias à boa elaboração de sua proposta. Conforme conceitua a Lei 8666/93 em seu artigo 6º, inciso IX, transcrito abaixo:

Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou

serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. (BRASIL, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993).

O Projeto Básico evidenciará a viabilidade e a conveniência de sua execução, demonstrando, dentre outros aspectos, que os custos são compatíveis com as disponibilidades orçamentárias; que todas as soluções técnicas possíveis foram cogitadas, tendo sido selecionada a melhor alternativa, e que os prazos para execução foram calculados. Tem por objetivo demonstrar como deverá ser executado o objeto da licitação, relativamente à definição dos principais parâmetros envolvidos na contratação, tais como quantidade, prazos, condições de fornecimento, forma de pagamento e forma de execução da garantia.

Para Justen Filho (2002, p. 118) “o projeto básico deve ser colocado à disposição dos interessados em participar da licitação, evitando que o projeto seja elaborado em momento posterior ao início da licitação”. No mesmo sentido, posiciona-se o Tribunal de Contas da União (2010, p. 167): “o projeto básico é um documento prévio ao procedimento licitatório, que serve de base para elaboração do ato convocatório”.

O anexo II da resolução T.C. Nº 0003/2009, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, conceitua:

Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PERNAMBUCO, 2009).

A Lei geral de licitações, 8666/93, em seu artigo 6º, determina que o projeto básico contenha seis elementos, que são:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. (BRASIL, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993).

A falta ou inconsistência de um dos elementos exigidos para a elaboração do Projeto Básico poderá ocasionar prejuízos expressivos à licitação. Dessa maneira, o projeto básico deve explicitar de forma clara e minuciosa o real desejo da administração, ou seja, o conhecimento pleno do objeto que almeja licitar, e conseqüentemente facilitará aos licitantes a elaboração da proposta de preços.

## **7 ALGUMAS DELIBERAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU ACERCA DO TERMO DE REFERÊNCIA E DO PROJETO BÁSICO**

Na fase preparatória dos pregões, atente para a útil elaboração do termo de referência, de que trata o art. 8º do Decreto 3.555/2000, de modo que o documento expresse a adequação do objeto licitado aos preços praticados no mercado. (Acórdão 2947/2004 – Primeira Câmara).

Elabore pesquisa de mercado quando da execução de procedi-

mento licitatório na modalidade Pregão, bem como, termo de referência contendo elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, por meio de orçamento detalhado, considerando os preços e as especificações em prática no mercado, conforme preconiza o art. 8º do anexo I do Decreto nº 3.555, de 08/08/2000.

(Acórdão 90/2004 – Segunda Câmara).

O projeto básico ou termo de referência dotam o processo licitatório de maior transparência e dão mais segurança ao gestor de que esta contratando o produto conforme necessita, além de permitir que o licitante tenha informações e elementos necessários à boa elaboração das propostas. Já o orçamento estimado em planilhas de preços unitários serve de balizamento para a análise das propostas das licitantes, e é um importante instrumento para a análise de possíveis repactuações. Assim, a ausência ou fragilidades nesses procedimentos pode prejudicar o processo licitatório. (Acórdão 768/2013 – Plenário).

[...] as alterações contratuais ocorridas estão mais ligadas às inconsistências do projeto básico do que a modificações decorrentes de aprimoramentos técnicos do projeto. Consigne-se, ainda, que não ocorreram os alegados fatos supervenientes e imprevisíveis relativos ao terreno onde seria realizada a obra.

(Acórdão 888/2005 – Primeira Câmara).

Abstenha-se de licitar obra ou serviço sem a prévia aprovação de projeto básico, que defina as características, referências e demais elementos necessários à perfeita compreensão, pelos interessados, dos trabalhos a realizar, em atendimento às exigências do art. 7º, §2º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993.

(Acórdão 717/2005 – Plenário).

Licite a contratação de obras e serviços observando as exigências do art. 7º da Lei 8.666/1993, descrevendo, no projeto básico, adequadamente o objeto deles: inciso IX do art. 6º da mesma Lei, e a contratação das compras com as exigências do art. 14 daquela Lei, descrevendo, também, adequadamente o objeto delas.

(Acórdão 628/2005 – Segunda Câmara).

Analise individualmente os custos unitários de propostas apresentadas em licitações realizadas sob o regime de empreitada por preço global, de forma a viabilizar a aferição do preço glo-

bal proposto e sua compatibilidade com os valores de mercado, zelar pelo princípio da economicidade e cumprir o disposto no art. 43, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993.

(Acórdão 195/2005 – Plenário)

É evidente que a imprecisão do projeto básico tipifica ofensa ao estatuto licitatório e enseja, por sua gravidade, a apenação do agente responsável. Contudo, nas circunstâncias retratadas nos autos, não me parece que atenda ao interesse público anular o contrato já firmado, onerando com isso a administração (inclusive com despesas indenizatórias) e retardando o usufruto, pela população, dos benefícios do empreendimento.

(Acórdão 1658/2003 – Plenário).

## 8 DEFINIÇÃO DO OBJETO

O setor competente (unidade requisitante), ao verificar uma necessidade a ser atendida, deve descrever de forma clara e precisa o objeto que pretende contratar. É necessária muita cautela por ocasião da descrição do objeto, no intento de delimitar, com exatidão, o que a unidade requisitante necessita para a consecução do interesse público, sendo vedadas as condições que frustrem a competitividade e não guardem relação com a finalidade almejada com a instauração do certame.

Conforme a Lei de Licitações, não é permitido, na definição do objeto, optar por produtos ou serviços de marcas específicas. Porém, essa não é uma imposição absoluta, na medida que a indicação de marca poderá ser aceitável desde que exista uma justificativa técnica plausível, como, por exemplo, a indicação de marca como mera determinação do padrão de qualidade minimamente aceitável, admitindo a apresentação de marcas similares.

Ainda sobre o objeto, é importante salientar que, mesmo nas licitações do tipo menor preço, é imprescindível que o Termo de Referência ou o Projeto Básico contemplem a descrição precisa do objeto, de modo que a Comissão de Licitação possa, no momento do julgamento das propostas, avaliar se elas atendem aos requisitos mínimos de qualidade exigidos.

Assim sendo, o fato de apenas o preço ser considerado para fins de julgamento não significa que a entidade possa deixar de especificar as condições mínimas que o objeto deva conter. Ao contrário, todas as condições

mínimas e necessárias para a obtenção de um produto de qualidade que atenda à finalidade visada pela entidade devem estar consignadas no Termo de Referência e no Edital, e o licitante terá que atendê-las, sob pena de ter sua proposta desclassificada.

## 9 PESQUISA DE PREÇOS

Com a finalidade de se aferir a existência de recursos para atender à despesa, bem como a exequibilidade das ofertas apresentadas, deve-se estimar o valor da contratação. A adequada estimativa de preços será obtida por meio de pesquisa de mercado. Assim, ela se faz pertinente, para que se possa definir, aproximadamente, o valor da futura contratação, bem como para que esse valor de referência seja utilizado em um momento posterior, na análise das propostas dos licitantes, e ainda para que a administração pública possa averiguar a existência de recursos orçamentários suficientes para a cobertura de tais despesas.

Ao efetuar a pesquisa de mercado, o setor responsável ou unidade requisitante deve avaliar também a variação que ocorre em razão da qualidade do produto, do local da prestação do serviço ou entrega do bem e o volume a ser adquirido, uma vez que quanto maior a quantidade, em regra, menor é o preço. Os critérios a serem utilizados na pesquisa devem ser previamente estudados e estabelecidos, levando-se em conta as especificações do objeto, a fim de evitar a utilização de um preço que, na verdade, refere-se a um objeto com especificações diversas.

É importante verificar também a existência de uma eventual tabela oficial que regulamente os preços aplicáveis a determinados segmentos, a exemplo da tabela SINAPI, para obras e serviços de engenharia. Cabe lembrar, porém, que tais tabelas devem ser utilizadas apenas como referenciais, não afastando a necessidade de pesquisa de mercado junto às empresas do ramo.

A fim de evitar falhas na estimativa do valor, já que muitas empresas, quando são demandadas a apresentar orçamentos, acabam superfaturando os valores, justamente por saberem que tal orçamento servirá de parâmetro para o preço estimado da licitação, é recomendável que o setor responsável ou unidade requisitante busque também outros parâmetros em suas pesqui-

sas (extratos de contratos publicados na imprensa oficial, atas de registro de preços, tabelas oficiais, entre outros).

A respeito disso, o Tribunal de Contas da União, em Acórdão proferido para o SESCOOP, no Acórdão 868/2013-Plenário, TC 002.989/2013-1, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, 10.4.2013, menciona:

A deflagração de procedimentos licitatórios exige estimativa de preços que pode ser realizada a partir de consultas a fontes variadas, como fornecedores, licitações similares, atas de registros de preço, contratações realizadas por entes privados em condições semelhantes, entre outras. No entanto, os valores obtidos por meio dessas consultas que sejam incapazes de refletir a realidade de mercado devem ser desprezados.

## 10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As alterações contratuais constituem, na maioria das vezes, em um fruto da má especificação do objeto do contrato, ou da falta de profissionalismo dos agentes públicos. Afinal, a administração deve planejar adequadamente obras, serviços e compras (art. 7, §º 2 e art. 15, § 7º da Lei 8.666/93), definindo o seu objeto da melhor forma possível. Uma atitude contrária significa deixar uma porta permanentemente aberta para o desvio de poder, o que vai contra o interesse público.

A realidade que circunda a administração pública mostra que grande parte dos servidores ou das áreas que realizam as solicitações de compras, obras ou serviços, não dão a importância devida ao Termo de Referência e ao Projeto Básico, fazendo, muitas vezes, requisições genéricas e superficiais aos setores de licitação, deixando a responsabilidade pelas aquisições e contratações a cargo dos pregoeiros e demais membros da equipe de apoio.

Contudo, como já vimos, o Termo de Referência e o Projeto Básico são uns dos primeiros documentos a serem confeccionados na etapa interna do processo licitatório, e exigem um trabalho minucioso, devendo ser elaborados em conjunto entre os servidores da unidade requisitante do setor responsável pela realização da licitação e do setor jurídico da entidade.

Um Projeto Básico/Termo de Referência bem elaborado é valioso para a administração, por possibilitar não só a tomada de decisão pelo ordenador de despesas em função da estimativa do custo, da necessidade, conveniên-

cia, oportunidade e dos resultados esperados com a contratação, mas também por possibilitar ao ente público contratante o perfeito acompanhamento e fiscalização da execução contratual e o recebimento adequado do bem ou serviço contratado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.450/05**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em: 13 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **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. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 868/2013-Plenário**, TC 002.989/2013-1, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, 10.4.2013. Disponível em: <[www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/.../AC\\_0868\\_12\\_13\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/.../AC_0868_12_13_P.doc)>. Acesso em: 17 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União**. 4. ed. rev., atual e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>. Acesso em: 15 set. 2015.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Resolução T.C. Nº 0003**, de 1 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/resolucaovirtual/2009/r032009.htm>>. Acesso em: 17 set. 2015.

## Anexo I

Modelo de termo de referência para aquisição de bens permanentes, materiais de consumo ou contratação de serviços.

### 1. Objeto

Descrever, de forma sucinta, precisa e clara, o que se pretende contratar e/ou adquirir.

### 2. Justificativa da contratação

Registrar a justificativa da necessidade da aquisição de bens (material permanente), material de consumo ou da prestação do serviço (por que contratar?), devidamente fundamentada, objetivando subsidiar a aprovação do Termo de Referência pela autoridade competente; devem ser descritos todos os argumentos que indiquem a necessidade da contratação, com comentários a respeito do que vem ocorrendo no setor solicitante, o que se espera com a contratação, quantificando/qualificando os ganhos e o que pode ocorrer se não houver a contratação.

### 3. Especificações dos bens ou serviços

Indicar todos os requisitos desejados para o bem ou serviço, com suas descrições detalhadas com precisão e clareza, incluindo suas características básicas.

**Unidade:** informação da unidade do serviço e/ou bem a ser adquirido (exemplo: pacote, bloco, unidade, caixa etc).

**Quantidade:** prever a quantidade dos bens e dos serviços a serem contratados.

**Valor:** valor estimado do objeto, obtido através de pelo menos três cotações de preços para o Termo de Referência.

| <b>Tabela I – Especificação dos equipamentos/material permanente/material de consumo</b> |         |            |       |
|--|---------|------------|-------|
| Material (especificação técnica)   | Unidade | Quantidade | Valor |
|  |         |            |       |

| <b>Tabela II – Especificação dos serviços de terceiros – Pessoa física</b> |         |            |       |
|--|---------|------------|-------|
| Profissionais que serão contratados  | Unidade | Quantidade | Valor |
|  |         |            |       |

| <b>Tabela III – Especificação dos serviços de terceiros – Pessoa jurídica</b> |         |            |       |
|---|---------|------------|-------|
| Especificação do serviço  | Unidade | Quantidade | Valor |
|   |         |            |       |

#### **4. Prazo e condições de execução ou entrega**

Indicar o(s) prazos, o(s) local(is), horário(s) e as condições da execução dos serviços e/ou do fornecimento dos bens (material permanente/material de consumo).

#### **5. Prazo e condições de garantia**

Indicar as condições e prazos de garantia (quando houver) dos serviços e/ou do fornecimento dos bens (material permanente/material de consumo).

#### **6. Obrigações do contratante**

Indicar as obrigações do Contratante a serem consignadas no contrato (quando houver).

#### **7. Obrigações do contratado**

Indicar as obrigações do Contratado a serem consignadas no contrato (quando houver).

#### **8. Qualificação técnica**

Indicar a qualificação técnica mínima a ser exigida, limitada ao artigo 30 da Lei 8.666/93.

### **9. Prazo e condições de pagamento**

Indicar o(s) prazos e condições de pagamento dos serviços e/ou do fornecimento dos bens (material permanente/material de consumo).

### **10. Condições de reajuste**

Informar a possibilidade de haver reajuste de preços, informando o índice e as condições necessárias.

### **11. Acompanhamento da execução**

Indicar um servidor para o acompanhamento e a fiscalização do contrato.

### **12. Condições de recebimento**

Definir as regras para recebimento provisório e definitivo, indicando o responsável e a forma como será realizado

### **13. Penalidades**

Sugestões ou ressalvas às sanções usualmente propostas, se for o caso.

### **14. Disposições gerais/informações complementares**

Incluir outros itens julgados necessários à contratação/aquisição, considerando a especificidade dos serviços e/ou bens.

Local e data.

RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO

Nome/função/cargo

À Consideração Superior (se for o caso).

Nome/função/cargo

De acordo.

Nome/função/cargo

## Anexo II

Modelo de projeto básico para compras, obras e serviços.

### 1. Objeto

Descrever, de forma sucinta, precisa e clara, o que se pretende contratar e/ou adquirir.

### 2. Justificativa da contratação

Registrar a justificativa da necessidade da aquisição de bens (material permanente), material de consumo ou contratação da obra ou da prestação do serviço (por que contratar?) devidamente fundamentada, objetivando subsidiar a aprovação do projeto básico pela autoridade competente; devem ser descritos todos os argumentos que indiquem a necessidade da contratação, com comentários a respeito do que vem ocorrendo no setor solicitante, o que se espera com a contratação; quantificando/qualificando os ganhos e o que pode ocorrer se não houver a contratação.

### 3. Quantitativo/especificações técnicas/valores referenciais de mercado

Indicar todos os requisitos desejados para o bem ou serviço, com suas descrições detalhadas com precisão e clareza, incluindo suas características básicas.

**Unidade:** informação da unidade do serviço e/ou obra a ser contratada (exemplo: metro, unidade etc).

**Quantidade:** prever a quantidade dos itens e dos serviços a serem contratados.

**Valor:** valor estimado do objeto, obtido através de pelos menos três cotações de preços de empresas e/ou uso da tabela SINAPI (no caso de obras e serviços de engenharia) para o projeto básico.

**Tabela I** – Especificação dos equipamentos/material permanente/material de consumo

| Material (especificação técnica) | Unidade | Quantidade | Valor |
|----------------------------------|---------|------------|-------|
|                                  |         |            |       |

**Tabela II – Especificação dos serviços de terceiros – Pessoa física**

| Profissionais que serão contratados | Unidade | Quantidade | Valor |
|-------------------------------------|---------|------------|-------|
|                                     |         |            |       |

**Tabela III – Especificação dos serviços de terceiros – Pessoa jurídica**

| Especificação do serviço | Unidade | Quantidade | Valor |
|--------------------------|---------|------------|-------|
|                          |         |            |       |

#### **4. Prazo e condições de execução ou entrega**

Indicar o(s) prazos, o(s) local(is), horário(s) e as condições da execução da obra ou dos serviços e/ou do fornecimento dos bens (material permanente/material de consumo).

#### **5. Regime de execução (no caso de obras e serviços de engenharia)**

Indicar o regime de execução (direta ou indireta). No caso da escolha pela execução indireta, indicar o regime: empreitada por preço global; empreitada por preço unitário; tarefa ou empreitada integral.

#### **6. Prazo e condições de garantia**

Indicar as condições e prazos de garantia (quando houver) da obra ou dos serviços e/ou do fornecimento dos bens (material permanente/material de consumo).

#### **7. Obrigações do contratante**

Indicar as obrigações do contratante a serem consignadas no contrato.

#### **8. Obrigações do contratado**

Indicar as obrigações do contratado a serem consignadas no contrato.

#### **9. Qualificação técnica**

Indicar a qualificação técnica mínima a ser exigida.

#### **10. Prazo e condições de pagamento**

Indicar o(s) prazos e condições de pagamento da obra ou dos serviços e/ou do fornecimento dos bens (material permanente/material de consumo).

#### **11. Condições de reajuste ou repactuação**

Informar a possibilidade de haver reajuste ou repactuação de preços, informando o índice e as condições necessárias.

#### **12. Cronograma de execução (etapa/fase)**

Detalhar as etapas ou fase da obra ou serviço.

#### **13. Acompanhamento da execução**

Indicar um servidor para o acompanhamento e a fiscalização do contrato.

#### **14. Condições de recebimento**

Definir as regras para recebimento provisório e definitivo, indicando o responsável e a forma como será realizado.

#### **15. Penalidades**

Sugestões ou ressalvas às sanções usualmente propostas, se for o caso.

#### **16. Disposições gerais/informações complementares**

Incluir outros itens julgados necessários à contratação/aquisição, considerando a especificidade dos serviços e/ou bens.

Local e data.

RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO

Nome/função/cargo

À Consideração Superior (se for o caso).

Nome/função/cargo

De acordo.

Nome/função/cargo