



# **GUIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO/ TERMO DE REFERÊNCIA**

Subsecretaria de Licitações e Compras

Dicas e informações complementares voltadas a orientar os setores interessados na elaboração de Projetos Básicos e Termos de Referência.

**Coordenação de Estudos, Padronização e Catalogação**  
**19/05/2014**

## APRESENTAÇÃO

Com o objetivo de auxiliar os órgãos e unidades integrantes do regime de centralização de compras, obras e serviços de que trata o art. 2º da Lei nº 2.568, de 20 de julho de 2000, na instrução de seus processos de contratação, a Subsecretaria de Licitações e Compras (SULIC) da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal (SEPLAN) disponibilizou 4 (quatro) modelos-padrão de Projetos Básicos no sítio da SEPLAN ([www.seplan.df.gov.br](http://www.seplan.df.gov.br)) e no Portal de Compras do Distrito Federal ([www.compras.df.gov.br](http://www.compras.df.gov.br))

Os modelos em questão foram elaborados visando abarcar os tipos mais comuns de contratação encaminhados à SULIC, sendo:

- ✓ **Modelo 1** – destinado à aquisição de bens de consumo e permanente;  
**Exemplos:** Material de expediente (*papel, lápis, caneta, grampeador, marca texto etc.*), mobiliário (*mesas, cadeiras, armários etc.*), máquinas e equipamentos (*microcomputador, tablet, notebook, condicionadores de ar, eletrodomésticos, eletroeletrônicos etc.*) entre outros.
- ✓ **Modelo 2** – para contratação de serviços pontuais, voltados para atendimento de demanda específica e não continuada;  
**Exemplos:** Instalação, reparo, calibração, regulagem de equipamento, consultoria e demais serviços de natureza não continuada;
- ✓ **Modelo 3** – voltado para a contratação de serviços continuados com a utilização de mão de obra sem dedicação exclusiva;  
**Exemplos:** Manutenção de equipamentos (*elevadores, impressoras, condicionadores de ar, veículos etc.*), entre outros.
- ✓ **Modelo 4** – para a contratação de serviços continuados com utilização de mão de obra com dedicação exclusiva.
- ✓ **Exemplos:** limpeza, higienização e conservação, brigada contra incêndio e pânico, vigilância patrimonial, copeiragem, recepção e triagem, ascensorista, jardinagem etc.

Para auxiliar a utilização dos modelos citados, construímos o presente guia em tópicos com fito de ajudar os interessados na construção de seus projetos básicos e termos de referência, pontuando os aspectos mais relevantes sobre cada assunto.



### 1. *Mas afinal, o que é um Projeto Básico ou Termo de Referência?*

A lei geral de licitações sempre exigiu que o objeto da licitação fosse suficientemente especificado, mas até a criação da modalidade denominada pregão, não se utilizava a expressão “termo de referência”, falava-se somente em “projeto básico”.

O documento denominado **Projeto Básico** é definido pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos como o *conjunto de elementos para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação* (art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993).

O Projeto Básico constitui peça importante para orientar a realização de todos os procedimentos administrativos do processo de contratação pública e sua elaboração atende determinação constante do art. 7º, I, da Lei nº 8.666/1993.

A expressão “**Termo de Referência**” somente passou a ser utilizada no ano de 2000, com a introdução do regulamento da modalidade pregão, por meio do Decreto Federal nº 3.555/2000 que, em seu art. 8, inciso II, assim o definiu:

*“O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.”*



### 2. *Mas quando usar Projeto Básico e Termo de Referência?*

De forma simplificada, pode-se afirmar que os **projetos básicos** estão voltados aos procedimentos de contratação relativos à execução de obras e à prestação de serviços não comuns, a serem licitados em modalidades diversas do pregão, enquanto os **termos de referência** destinam-se às compras e serviços em geral (bens e serviços comuns), realizadas na modalidade pregão.

Por outro lado, entende o Tribunal Regional Federal da 4ª Região que a terminologia que se dá a determinado documento não o caracteriza nem o desvirtua, valendo-se, para tanto, do seu conteúdo, conforme publicado no

## GUIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO/ TERMO DE REFERÊNCIA

---

Diário de Justiça do Estado do Paraná, em 1º/09/1999, AGA nº 1999904010133909/PR - 3ª Turma:

*“Projeto Básico – terminologia não essencial (...) É pacífico o entendimento jurisprudencial no sentido de que o nome que se dá a determinado documento não o caracteriza nem o desvirtua, importando, isto sim, o seu conteúdo. Do exame dos elementos contidos no “Termo de Referência” conclui-se que, na verdade, trata-se de Projeto Básico, no qual foram detalhados, minuciosamente, as construções a serem executadas pelo cessionário, bem como os custos daí decorrentes.”*

O Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão nº 4104/2009 – 2ª Câmara, determina que (1.6.1.2) *“faça constar dos processos licitatórios, inclusive, quando for o caso, os de dispensa e inexigibilidade, os elementos previstos no art. 7º e no art. 38, ambos da Lei nº 8.666/1993, dentre eles: **projeto básico**; indicação dos recursos orçamentários destinados à licitação; pesquisa de preços, pareceres técnicos e extrato de publicação dos avisos contendo os resumos dos editais e do contrato”*.

Em suma, é percebido que os referidos documentos (projeto básico e termo de referência) são primordiais para o sucesso da licitação e que neles devem estar inseridos todos os elementos necessários e suficientes à plena identificação do que se deseja comprar ou contratar, a fim de possibilitar aos interessados (licitantes) a formulação de suas propostas em igualdade de condições.

Assim, o êxito na licitação depende de um Projeto Básico/Termo de Referência bem elaborado que, por sua vez, requer planejamento adequado.

Para cumprir sua destinação, o projeto básico e o termo de referência deverão apresentar, conforme o caso, os elementos a seguir elencados neste guia.



### Atenção!

- ✓ A utilização de projeto básico/termo de referência na instrução de processos de contratação(bens e serviços) é **OBRIGATÓRIA**, haja vista ser documento de natureza essencial e imprescindível à caracterização do objeto;
- ✓ a ausência de projeto básico/termo de referência nos processos de compras encaminhados à SULIC implicarão na sua imediata devolução, em virtude de deficiência na instrução processual.

### OBJETO



### 3. *O que comprar ou contratar? É possível definir o objeto sem planejamento e conhecimento?*

Antes de se pensar na elaboração de um projeto básico/termo de referência é preciso definir, primeiramente, aquilo que se deseja comprar ou contratar, isto é, o **objeto** da licitação.

Entretanto, antes mesmo da definição do objeto, faz-se imprescindível, primeiramente, a identificação da **necessidade** do demandante. A **necessidade**, por sua vez, é a demanda que deverá se suprida pela Administração. A partir da sua identificação é que se inicia o processo de contratação.

O levantamento da necessidade dar-se-á pelo dimensionamento real ou potencial de uma demanda. Para tanto, deve-se conhecer todas as peculiaridades e detalhes que envolvem a demanda, ouvir os setores envolvidos e conhecer as alternativas disponíveis.

Uma definição equivocada da necessidade acarretará problemas na definição do objeto, já que a objeto deverá existir em função da necessidade e não o contrário, ou seja, a solução (objeto) deve ser adequada à resolução do problema (necessidade) e não o problema deve se adaptar à solução.

Considerando que para toda demanda deve existir ao menos uma solução, cabe ao órgão demandante buscar aquela que se demonstre mais vantajosa para a Administração.

A Lei nº 8.666/1993 estabelece em seu art. 14 que **nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto** e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Sobre a matéria, o Tribunal de Contas da União – TCU asseverou que “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

## GUIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO/ TERMO DE REFERÊNCIA

*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 nº 177 – TCU).*

Dessa forma, para a escolha da melhor solução para atendimento da demanda do órgão e sua conseqüente definição, faz-se imperioso observar alguns pontos importantes, como:

- 1- Qual é a situação fática que demanda uma solução?
- 2- A solução é uma contratação de bem ou serviço?
- 3- O objeto atende a necessidade do órgão, inclusive quanto aos aspectos técnicos/tecnológicos?
- 4- Há disponibilidade de recursos orçamentários suficientes para custear as despesas referentes ao objeto a ser licitado?
- 5- A solução escolhida garante a competitividade na licitação?

Por fim, somente após encontrar o equilíbrio entre as condições acima descritas, poderá o órgão demandante partir para a especificação completa do objeto.

### ESPECIFICAÇÕES



#### 4. Quais as características do que se quer comprar ou contratar?

Neste item devem ser descritas detalhadamente as características do objeto a ser contratado, a quantidade e todas as suas especificações técnicas necessárias a sua correta definição.

O art. 8, II, do Decreto nº 3.555/2000 traz importantes requisitos para definição do que se deseja comprar ou contratar:

*“A definição do objeto deverá ser **precisa** <sup>(1)</sup>, **suficiente** <sup>(2)</sup> e **clara** <sup>(3)</sup>, vedadas especificações que, por **excessivas** <sup>(4)</sup>, **irrelevantes** <sup>(5)</sup> ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento”.*

## GUIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO/ TERMO DE REFERÊNCIA

---

Para melhor entendimento da matéria, apresenta-se a seguir o conceito das palavras-chave encontradas no citado comando legal, bem pontuadas por especialistas no assunto na obra *Termo de Referência*:

- (1) "**Precisa** é a definição que delimita exatamente o que é necessário. Precisão não admite hesitação, mas pode admitir alternativa".
- (2) "**Suficiente** é a definição que não carece de explicações adicionais, que se explica por si só; que esgota as características necessárias à correta definição do objeto".
- (3) "**Clara** é a definição que por precisa e suficiente não deixa dúvidas ou questionamentos".
- (4) **Excessivo** é o que vai além do necessário para garantir a solução da demanda apresentada;
- (5) **Irrelevante** é o que não é relevante ou é desnecessário; não deve ser descrito ou exigido, sob pena de se impor ônus não necessário à Administração;

A livre e ampla concorrência constitui um princípio basilar das licitações e compras públicas. O maior problema de uma especificação está numa descrição ou exigência não justificada que limite o caráter competitivo do certame, caracterizando o direcionamento da licitação.

Desse modo, para uma boa caracterização do objeto, recomenda-se a realização de estudos prévios, de forma a identificar todas as suas especificidades, como a descrição, as condições e prazo de entrega, a forma do fornecimento, o modo de execução, as condições de mercado, a legislação específica, se houver, entre outros que se mostrem necessários no caso concreto.

No que tange às condições de mercado, deve-se buscar as especificações comumente utilizadas, sempre que possível, e padrões de qualidade e desempenho peculiares aos objetos comuns, com vistas a permitir a maior competitividade possível para que a Administração possa fazer uma contratação vantajosa.

A especificação do objeto deve, ainda, considerar as normas técnicas elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, se aplicáveis à situação.



**5. O objeto poderá estar direcionado ou restrito a um produto ou serviço específico?**

É necessária segurança na configuração das especificações técnicas que individualizarão o objeto.

Sobre a indicação de marcas/modelos de objeto, a Lei de Licitações e Contratos, em seu art. 7º, § 5º, estabelece que *“É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável...”*

Diante de uma demanda específica, poderá sobrevir a impossibilidade de se recorrer às especificações padrões usualmente adotadas no mercado.

Contudo, para esses casos o TCU, por meio do Acórdão nº 636/2006, Plenário, assevera que *“a indicação de marca na licitação deve ser precedida da apresentação de justificativas técnicas que demonstrem, de forma clara e inafastável, que a alternativa adotada é a mais vantajosa e a única que atende às necessidades da Administração”*.

Ou seja, qualquer descrição das características do objeto ou das condições de participação que implique uma restrição do universo de participantes da licitação deve derivar de uma necessidade especial relacionada à aplicação daquele objeto justificada tecnicamente nos autos.



## Atenção!

- ✔ Quando somente um ou poucos bens/serviços puderem atender às exigências do órgão demandante, mesmo existindo inúmeras outras soluções equivalentes, caracteriza-se, caso não exista justificativa pertinente e cabal, o **direcionamento** ou a **restrição** indevida na licitação, prática legalmente vedada;
- ✔ Nos projetos básicos/termos de referência voltados à aquisição de materiais, a descrição das especificações técnicas mínimas deverá conter informação sobre a unidade de fornecimento, tamanhos, cores,

## GUIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO/ TERMO DE REFERÊNCIA

quantidades e demais características, observando o não direcionamento de marca e modelo;

- ✔ A descrição do objeto deverá estar em consonância tanto com o Pedido de Aquisição de Material (PAM) ou Pedido de Serviço (PES) emitido no sistema de compras do DF, quanto com as propostas que compõem a estimativa do preço de referência;
- ✔ A expressão “imediatamente” não é um prazo. Toda obrigação atribuída à empresa contratada deve conter estipulação de prazo para seu cumprimento, que deve ser definido em horas ou dias (úteis ou corridos), conforme a conveniência do setor requisitante e a necessidade do objeto demandado;
- ✔ O órgão demandante deve sempre informar qual será a consequência de receber o produto/serviço licitado fora do prazo (devolução do produto e/ou aplicação de sanção, por exemplo).
- ✔ Antes de formalizar o pedido de aquisição de materiais ou de contratação de serviços, é indispensável efetuar consulta quanto à disponibilidade de Ata de Registro de Preços vigente, gerenciada pela SULIC (§3º, Art. 3º do Decreto nº 34.509/2013);
- ✔ Para complementar as especificações, o órgão demandante poderá apresentar desenhos, ilustrações, prospectos e plantas do objeto a ser adquirido;
- ✔ Os elementos que compõem as tabelas apresentadas nos respectivos modelos de PB/TR (1, 2, 3 e 4) devem ser adaptados de acordo com o objeto e as particularidades da licitação ou poderá se optar pela utilização de texto descritivo, desde que contenha todas as especificações necessárias;
- ✔ Caso o material a ser adquirido deva possuir logomarcas, deverá constar no PB/TR a indicação de quem será a responsável por sua criação (órgão ou fornecedor). Caso seja do órgão demandante, a logomarca deverá ser disponibilizada nos autos.

### JUSTIFICATIVA



#### **6. Por que e para que comprar ou contratar?**

Como dito anteriormente, para cada demanda deve existir ao menos uma solução.

## GUIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO/ TERMO DE REFERÊNCIA

---

A definição da solução escolhida deve ser sempre **motivada**, isto é, fundamentada na causa, no motivo que justifica o porquê de determinada solução em detrimento de outras possíveis.

A descrição do motivo (motivação) deve estar pautada também, e especialmente, no fim a que se destina: **o interesse público**, ou seja, a finalidade da contratação tem que ter sempre como objetivo o interesse público.

Por conseguinte, o que respalda as escolhas do órgão demandante em relação à contratação em si e às especificações do objeto é a necessidade. Esse item, então, deve esclarecer as razões que justificam a necessidade do objeto relacionadas ao cumprimento da missão institucional da organização.

Isso implica dizer que devem ser abordados tanto os aspectos de caráter geral quanto específico de necessidade do objeto a ser licitado, evitando-se dissertações genéricas sobre o tema.

Quando for o caso, deve ser estabelecida relação com a contratação anterior, e com os quantitativos pedidos na última contratação.

Desse modo, a justificativa da contratação deve conter, minimamente:

- 1- O motivo da contratação (*breve histórico, relação entre a contratação e a missão institucional da unidade, obrigações legais ou judiciais que imponham a contratação, etc.*);
- 2- Relação entre a demanda e o pedido;
- 3- Metodologia de cálculo utilizada para quantificar o objeto;
- 4- Benefícios diretos e indiretos que resultarão da contratação;
- 5- Referência a estudos preliminares, se houver.

O TCU, no Acórdão nº 254/2007 – Primeira Câmara, orienta que “*consigne, previamente, nos autos dos procedimentos licitatórios, os motivos e fundamentos da necessidade de realização do objeto das licitações*”.



### Dicas

- ✔ Nos serviços de reparos/consertos de bens, é necessário analisar o custo benefício da contratação, isto é, o custo do reparo frente ao valor atual do bem;

- ✔ Os principais elementos que deverão constar na justificativa do PB/TR destinado à contratação de serviços estão elencados no art. XV, I, da IN nº 02/2008 – SLTI/MPOG.

### ESTIMATIVA DE CUSTOS



#### 7. Qual a previsão de custo para a contratação do objeto?

O Projeto Básico/Termo de Referência deve trazer a estimativa do custo da aquisição/contratação, conforme estabelecem o art. 9º, § 2º, do Decreto nº 5.450/2005, art. 8º, II, do Decreto nº 3.555/2000 e art. 7º, II, § 2º, da Lei nº 8.666/1993.

A estimativa de custos será obtida mediante a realização da pesquisa de preços que, por sua vez, somente poderá ocorrer quando todas as especificações do objeto tenham sido reunidas.

A pesquisa deverá ser processada com, no mínimo, 3 (três) preços válidos e compatíveis com as especificações do objeto, observadas as disposições a seguir:

- 1- utilizar preços praticados na Administração Pública, provenientes de contratos ou atas de registro de preços vigentes ou ainda aqueles fixados no Banco de Preços do Sistema e-Compras ou outra base de dados;
- 2- na ausência comprovada do mínimo de 03 (três) preços praticados na Administração Pública, poderão ser utilizadas **propostas válidas**<sup>1</sup> obtidas mediante pesquisa de mercado.

Cabe lembrar ainda que o orçamento deve conter, no mínimo, as seguintes informações:

- 1- a discriminação de cada material/serviço;
- 2- a unidade de medida;
- 3- a quantidade;

<sup>1</sup> Entende-se por proposta válida aquela devidamente assinada e identificada (nome e cargo), contendo minimamente a logomarca (timbre) da empresa, o número do CNPJ/MF e contato (telefone e e-mail).

## GUIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO/ TERMO DE REFERÊNCIA

- 4- o custo unitário;
- 5- o custo mensal (no caso de execução ou entrega parcelada); e
- 6- o custo total, representado pela soma dos custos unitários ou mensais.

A pesquisa, elaborada com base nos documentos ou informações apuradas pela própria equipe responsável pela confecção do termo de referência/projeto básico em decorrência das consultas realizadas, deve ser juntada nos autos do processo licitatório e tem por objetivo:

- 1- estimar o valor da despesa com a pretensa contratação;
- 2- fundamentar a declaração de disponibilidade orçamentária;
- 3- fixar o preço máximo aceitável para a licitação; e
- 4- embasar indício de preço inexequível.

Segundo o Acórdão nº 2.170/07 do TCU: *“Preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do valor constante da faixa identificada para o produto ou serviço”*.



**Atenção!**



- ✔ Numa licitação por itens, faz-se necessário que a estimativa do custo seja informada item a item.
- ✔ Necessária a adoção de uma planilha estimativa de custos, a partir da pesquisa de preços.
- ✔ Na contratação de serviços continuados com mão de obra exclusiva (Modelo 4), devem ser seguidos os modelos de planilha de custos pré-estabelecidos pela Instrução Normativa nº 02/2008 - SLTI/MPOG e suas alterações.

### FORMA DE RECEBIMENTO DOS MATERIAIS E DOS SERVIÇOS



#### 8. O que é o recebimento?

O recebimento é o ato pelo qual uma comissão formalmente designada ou equipe de almoxarifado, conforme o caso, recebe do contratado o resultado dos serviços prestados ou os materiais adquiridos pelo órgão requisitante, efetuando as conferências necessárias para dar o aceite dos serviços ou produtos.

Os serviços devem ser prestados pelo fornecedor em local previamente determinado no contrato, assim como os materiais devem ser entregues.

O recebimento dos materiais e serviços pode ser subdividido em duas etapas:

- 1- **Recebimento Provisório:** o material adquirido é entregue ou o serviço é prestado no órgão demandante, no local previamente definido, para a adoção dos procedimentos de conferência, testes e verificações de conformidade visando ao aceite ou não;
- 2- **Recebimento Definitivo:** ato por meio do qual se declara, na documentação fiscal, que o material recebido ou serviço prestado está de acordo com as especificações contratadas.

Poderá ser dispensado o recebimento provisório nos casos de gêneros perecíveis e alimentação preparada e de prestação de serviços de valor até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), segundo art. 74 da Lei nº 8.666/93, desde que não se componham de aparelhos, equipamentos e instalações sujeitos à verificação de funcionamento e produtividade.



### **9. Quando e onde entregar os materiais ou executar os serviços?**

Nesse item do projeto básico/termo de referência deverão ser elencadas, de forma clara e objetiva, as seguintes informações:

- 1- a forma de entrega do bem ou da prestação dos serviços, ou seja, de uma só vez (**total**) ou parceladamente (**parcelada**), informando neste caso o cronograma;
- 2- a relação dos locais de entrega e/ou instalação do material ou de execução do serviço, contendo o endereço completo, telefone e

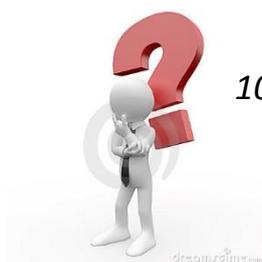
- identificação do pessoal responsável pelo recebimento/acompanhamento;
- 3- a relação dos horários disponíveis para recebimento ou execução dos serviços; e
  - 4- o prazo, em dias, para o recebimento provisório e definitivo dos materiais ou dos serviços.



### Atenção!

- ✔ Se a execução do objeto ocorrer em etapas definidas e distintas, apresentar cronograma físico-financeiro;
- ✔ Esse item deve ser ajustado de acordo com as peculiaridades do objeto do PB/TR e as necessidades do órgão demandante, principalmente no que tange ao recebimento provisório e definitivo do objeto;
- ✔ Caso haja necessidade de montagem ou instalação do objeto, estas observações deverão constar neste item, juntamente com as demais informações pertinentes, como prazos, horários, condições para execução do serviço de montagem/instalação.

## PRAZO DE EXECUÇÃO



### **10.O prazo de execução e o prazo de vigência do contrato representam a mesma coisa?**

Não. O prazo de execução está relacionado ao tempo necessário para a conclusão do objeto, enquanto o prazo de vigência está relacionado à validade do contrato e a consecução de todas as obrigações nele previstas.

Nos objetos cujas características exijam a formalização de instrumento de contrato, sugere-se que na definição da vigência contratual não seja considerado tão somente o prazo necessário à execução do objeto licitado, mas também outras obrigações que extrapolam a entrega dos serviços, tais como a

devolução da garantia, o termo de recebimento provisório e definitivo, devolução da garantia contratual, etc.

Desse modo, faz-se prudente que o prazo de vigência seja sempre superior ao prazo necessário à conclusão do objeto.

### APRESENTAÇÃO DE AMOSTRAS



#### **11. Como e quando deve ser exigida amostra?**

A solicitação de amostras ou protótipos objetiva averiguar as características do produto ofertado com as especificações estabelecidas no projeto básico/termo de referência voltado às compras de bens de consumo e permanentes.

Entretanto, a utilização de tal instrumento pelo órgão demandante, como toda exceção, deverá ser pautada no princípio da razoabilidade e justificada no projeto básico/termo de referência, tendo em vista que implica custos adicionais aos participantes da licitação.

Apesar de a Lei de Licitações não trazer expressamente a previsão legal, tem-se admitido a exigência de apresentação de amostras pelos licitantes com fundamento no art. 43, IV e V, da Lei nº 8.666/93.

Além da justificativa, deve-se também estabelecer os critérios objetivos a serem utilizados para análise das amostras, bem como os prazos de apresentação e recolhimento dos materiais.

Sobre a matéria, o TCU recomendou, por meio do Acórdão 1168/2009 Plenário, que *“adote em editais de pregão critérios objetivos, detalhadamente especificados, para avaliação de amostras que entender necessárias a apresentação. Somente as exija do licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar no certame”*.



## Dicas

- ✔ A amostra deverá ser solicitada apenas para materiais que precisam ser testados e analisados tecnicamente, desde que não acarrete custos excessivos ao licitante (p. ex.: não é razoável se exigir amostra na aquisição de helicóptero);
- ✔ A amostra poderá ser exigida desde que não possa ser substituída por outros meios igualmente idôneos de verificação (requisitos de habilitação ou, já na fase do contrato, acompanhamento e aprovação da produção do objeto pela Administração ou verificação no recebimento provisório).

## GARANTIA E ASSISTÊNCIA TÉCNICA



### **12. Deve constar no Projeto Básico?**

Geralmente exige-se apenas o prazo usualmente fornecido no mercado, em conformidade com a pesquisa de preços realizada.

Este item só deverá constar do Projeto básico/termo de referência se o órgão demandante entender ser conveniente e necessário exigir um prazo mínimo de garantia de determinado produto ou serviço superior àquele comumente disponível no mercado. Deve-se então justificar tal exigência nos autos, bem como sua previsão no instrumento de contrato.

No caso de aquisição de bens passíveis de reparos, poderá ser exigida a disponibilização de rede de assistência técnica autorizada.



# Atenção!



- ✓ Prazo de garantia superiores ao que o mercado oferece, normalmente geram contratos mais onerosos à Administração Pública, por isso, a necessidade de prazos específicos deve ser minuciosamente avaliada, justificada e orçada.

### CONTROLE, ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO



#### **13. O que é preciso fiscalizar no Contrato?**

É imprescindível que na elaboração de Projeto Básico/Termo de Referência contenha o maior número de informações possíveis para nortear e embasar as ações do fiscal/gestor/comissão fiscalizadora do Contrato.

No caso de a contratação de serviços envolver ações que demandem uma rotina de fiscalização própria, o órgão demandante deve descrevê-la neste item.

O órgão deve adaptar este item de acordo com as especificidades da contratação (tipo de material, serviço, local de prestação, etc.).



# Atenção!



- ✓ A fiscalização da execução contratual só poderá ser realizada de forma adequada por profissional com experiência na área.
- ✓ "É conferido ao Fiscal do Contrato, como profissional designado para acompanhar e controlar a execução de determinado contrato, a responsabilidade de, em primeira instância, defender o interesse público." (Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos – INPI)

- ✔ "O acompanhamento e a fiscalização eficiente e eficaz do contrato são instrumentos imprescindíveis ao gestor na defesa do interesse público." (Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos – INPI)



### Dica

- ✔ No sítio da SEPLAN (<http://www.seplan.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/manuais/suag.html>) está disponível a Cartilha do Executor de Contratos, que norteia o trabalho a ser realizado pelo servidor/comissão designada para este fim.

## PARTICULARIDADES E NECESSIDADES DO ÓRGÃO



### **14. *Quais são as particularidades e necessidades do demandante?***

Esse item consta exclusivamente nos modelos (3 e 4) de projeto básico/termo de referência voltados à contratação de serviços com utilização de mão de obra.

A equipe responsável pela elaboração do PB/TR deverá listar as condições específicas da demanda do seu órgão que ajudem os licitantes a identificar o quantitativo de pessoal e insumos necessários para a perfeita execução dos serviços.

Cabe ressaltar que, sem o conhecimento preciso das particularidades e das necessidades do órgão demandante, os licitantes terão dificuldade para dimensionar perfeitamente sua proposta, o que poderá acarretar problemas futuros na execução contratual, além do aumento de custos da contratação pois os riscos e incertezas tendem a ser precificados pelos licitantes.



### Dica

- ✔ Os elementos constantes do inciso XV do art. 15 da IN nº 02/2008 – SLTI/MPOG (e suas alterações) poderão auxiliar no levantamento das particularidades e necessidades do órgão demandante.

## MATERIAIS PERTINENTES À EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS



### 15. *Quais os materiais necessários à execução dos serviços?*

Caso os serviços contratados englobem também a disponibilização de materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios para execução dos serviços, esta informação deverá constar claramente no projeto básico/termo de referência.

Assim, deverá ser apresentada relação de materiais de consumo de uso duradouro a serem disponibilizados para o órgão demandante, bem como fixada a previsão da estimativa de consumo.

É preciso especificar previamente:

- 1- as quantidades previstas para consumo; e
- 2- a substituição dos materiais, quando necessário.

## INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS



### Atenção!



As sanções administrativas aos licitantes e contratados da Administração que praticam ilícitos administrativos estão previstas no art. 87 da Lei Federal nº 8.666/93 e no art. 7º da Lei Federal nº 10.520/02.

A aplicação das referidas sanções administrativas previstas nos citados regramentos está regulada, no âmbito do Distrito Federal, pelo Decreto nº 26.851/06.

Considerando que a previsão de tais sanções já se encontra prevista nas minutas-padrão de editais da SULIC, faz-se desnecessário o seu detalhamento no projeto básico/termo de referência.

### VISTORIA



#### **16. Facultativa ou obrigatória?**

A Lei de Licitações e Contratos estabelece, de forma taxativa, os documentos que podem ser exigidos pela Administração Pública para habilitação dos licitantes, sendo qualquer exigência a mais configurada como restritiva.

Porém, a Administração não está obrigada a exigir o atendimento de todos os requisitos previstos nos artigos 27 a 31 da Lei 8666/93 pois nem todas as exigências previstas, conforme o caso, são passíveis de atendimento. Um exemplo prático seria a realização de vistoria no local da execução do objeto.

Segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União, a exigência de realização de vistoria pelos licitantes deve ser feita em situações excepcionais, devendo ser substituída por declaração de conhecimento das condições da prestação de serviços:

*“ abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3<sup>a</sup> caput, e § 1<sup>o</sup>, inciso I, da Lei 8.666/93, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto.”* (Acórdão nº 983/2008-TCU-Plenário)

A inclusão desse item deve ser previamente examinada, vez que a realização de vistoria é facultativa e deve ser justificada no projeto básico/termo

## GUIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO/ TERMO DE REFERÊNCIA

de referência, devendo tal necessidade, sempre que possível, ser substituída pela divulgação de fotografias, plantas, desenhos técnicos e congêneres.

Quando a descrição detalhada do objeto for suficiente para o adequado conhecimento das condições para a elaboração de uma proposta fidedigna, a realização de vistoria torna-se desnecessária.



### Atenção!

- ✓ A realização de vistoria nos processos de aquisição de bens é bastante incomum. Porém, quando tratar-se de equipamentos com instalação e/ou peças de reposição, desde que devidamente justificada no Projeto básico/termo de referência, poderá ser facultada a realização de vistoria técnica;
- ✓ Nos casos excepcionais, onde for identificada a necessidade de vistoria, o Projeto Básico/Termo de Referência deverá trazer contato da unidade responsável pelo agendamento da vistoria, conforme sugestão de texto trazida nos modelos de PB/TR apresentados pela SULIC.

## OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA E DA CONTRATANTE



### **17. O que a empresa contratada e o órgão contratante têm como obrigações?**

O projeto básico/termo de referência deverá especificar as prestações que incumbem a cada parte (Contratante e Contratada) e, além disso, todos os deveres, ainda que acessórios - em especial aqueles específicos ao objeto, que não integram normalmente os contratos administrativos, os quais só serão aplicados se previamente estabelecidos.

É imprescindível descrever as obrigações da contratada para resguardar a plena execução das ações e serviços a serem desenvolvidos, tais como registros, controles e informações que deverão ser prestados pela contratada.

## GUIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO/ TERMO DE REFERÊNCIA

Cabe esclarecer que as obrigações, dispostas em cada um dos modelos de projeto básico/termo de referência sugerido pela SULIC, são as mínimas necessárias.

Desta feita, conforme as necessidades e/ou peculiares do órgão demandante e as especificidades dos materiais e/ou serviços a serem licitados, poderá ser indispensável que se incluam outros detalhes e/ou obrigações.



### Atenção!

- ✔ Evite estabelecer prazos excessivos ou inexequíveis. Os prazos devem ser sempre pautados na razoabilidade, nas condições comumente praticadas no mercado ou na necessidade fundamentada da Administração.

## DESCRIÇÃO DAS TAREFAS BÁSICAS



### **18. Por que constar no Projeto Básico/Termo de Referência?**

A descrição das tarefas básicas está diretamente relacionada às especificidades do serviço a ser contratado e à realidade do órgão demandante.

As tarefas a serem desenvolvidas pela contratada e a respectiva rotina de execução devem ser minuciosamente detalhadas, tendo em vista que somente poderá ser exigido o cumprimento das atividades que tenham sido expressamente elencadas no projeto básico/termo de referência.

Tais informações contribuem positivamente na fiscalização do futuro contrato e na correta elaboração das propostas dos licitantes.

Embora sejam tarefas especificamente atreladas a serviços contínuos executados mediante disponibilização de mão-de-obra, podem servir como parâmetro, no que couber, para que o órgão demandante elabore a descrição

das tarefas básicas de serviços não contínuos e de sua respectiva rotina de execução.



### Dica

- ✓ A IN 02/2008-SLTI/MPOG, e suas alterações, traz em seus Anexos relação detalhada das tarefas básicas que compõem os serviços de limpeza e conservação e vigilância. Contudo, podem servir como parâmetro, no que couber, para elaboração das tarefas básicas de serviços não contínuos e de sua respectiva rotina de execução.

## INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES



### 19. O que mais é preciso informar?

Este campo não é obrigatório e deverá ser utilizado somente quando for necessário acrescentar informações adicionais relevantes, como por exemplo, sobre treinamento, manuseio de equipamentos, certificação/ norma técnica para comercialização, estoque ou produção de materiais/ equipamentos e outras que o demandante entender necessárias.

## QUALIFICAÇÃO TÉCNICA



### 20. O que é qualificação técnica na licitação?

Qualificação Técnica é a documentação comprobatória da aptidão operacional das empresas na execução do objeto ou de objeto semelhante.

## GUIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO/ TERMO DE REFERÊNCIA

---

Essa documentação é a comprovação que a Administração Pública precisa para certificar que o licitante está qualificado para executar o objeto da licitação.

O art. 30 da Lei 8.666/93 fixa limites às exigências relativas à qualificação técnica.

O Tribunal de Contas da União, por meio da Súmula nº 263, asseverou que *“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”*.

As condições detalhadas a respeito desta matéria são tratadas detalhadamente no corpo do Ato Convocatório (Edital), não havendo, portanto, a necessidade de reprodução do art. 30 da Lei 8.666/93 no projeto básico/termo de referência.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal, por meio da Decisão nº 781/2011, decidiu: *“(...) II. alertar (...) para que observe, quando da reabertura da (...), a necessidade de: (...) b) quanto à qualificação técnico-operacional, rever os quantitativos mínimos exigidos no edital e nos demais certames que vier a promover, de forma que representem no máximo 50% do total de cada item mais relevante do serviço, salvo em casos excepcionais, quando houver justificativa fundamentada, em observância ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, c/c os arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, inciso II, da Lei nº 8.666/93”*. (grifamos)

Portanto, **o requisitante deverá se limitar a informar no projeto básico/termo de referência**, salvo as devidas exceções porventura existentes, as respostas para as perguntas que se seguem:

- 1- A definição do percentual (ex.: 10%, 20%, 30% ..., 50%) relativo à parcela de maior relevância do objeto a ser licitado a ser exigido para comprovação da capacidade técnica mediante apresentação de atestado, ou seja, qual a quantidade (de itens e/ou serviços) já executada pelo licitante deverá ser comprovadamente demonstrada visando aferir a capacidade de atender as exigências técnicas exigidas na licitação?
- 2- Há a necessidade de o licitante dispor, quando da assinatura do contrato, de profissional responsável técnico devidamente registrado no

## GUIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO/ TERMO DE REFERÊNCIA

Conselho Profissional correspondente a parcela de maior relevância do objeto a ser licitado? Qual formação/perfil profissional? Por quê?



### Atenção!

- ✔ **A exigência de percentual superior a 50 %** (cinquenta por cento) da parcela de maior relevância do objeto a ser licitado **deverá ser obrigatoriamente fundamentada nos autos**, conforme preceitua o TCDF na citada Decisão (781/2011).
- ✔ Na justificativa de que se trata o item anterior deve estar claramente demonstrada e fundamentada nos autos a relação de causalidade entre o percentual exigido e a garantia de alcance do objetivo da contratação.

## FONTES DE PESQUISA



### ***21. De onde foram tiradas as informações contidas no Projeto Básico/Termo de Referência?***

Neste item deve ser indicado, sempre que possível, as fontes de pesquisa utilizadas para elaboração do projeto básico/termo de referência, tais como outros projetos básicos similares, legislação pertinente, jurisprudência, obras/autores, sites especializados, artigos publicados, entre outros.

É de suma importância que o grupo de elaboração mantenha-se bem informado quanto às disposições legais e suas alterações referentes ao objeto e à confecção do documento, assim como às boas práticas do mercado.

### EQUIPE DE ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO



#### 22. *Quem participou da elaboração do Projeto Básico/Termo de Referência?*

É necessário constar a identificação (nomes, matrículas e respectivos cargos) dos responsáveis pela elaboração do Projeto Básico/Termo de Referência, os quais deverão datar e assinar o referido documento, rubricando todas as folhas.

Insta ressaltar que, na elaboração do Projeto Básico/Termo de Referência, a participação de todos os setores envolvidos na aquisição/contratação, assim como dos executores/fiscais do objeto, sempre que possível, é de grande valia.

*“Os setores envolvidos (todos, sem exceção) pelo objeto devem, quando for caso, participar da elaboração do Projeto Básico, porquanto as informações que serão condensadas no respectivo documento são informações muitas vezes difusas, não encontráveis ou detectáveis por um único setor de uma estrutura administrativa”<sup>2</sup>*

### APROVAÇÃO DO PROJETO BÁSICO



#### 23. *Quem aprova?*

Nos termos do art. 7º da Lei nº 8.666/1993, e do art. 9º do Decreto nº 5.450/2005, o projeto básico/termo de referência deverá conter aprovação expressa da **autoridade competente** acerca do objeto, suas especificações técnicas e condições de participação.

---

<sup>2</sup> (Trecho retirado do livro Termo de Referência).



#### **24. Mas quem é a “autoridade competente”?**

Marçal Justen Filho, no livro *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, destaca a responsabilidade do gestor público pela autorização do projeto básico/termo de referência:

*“Será competente para aprovar o projeto básico a autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a que tal projeto se refere”.*

*“Nenhuma licitação para obras e serviços pode fazer-se sem projeto básico (ou equivalente, quando o objeto não envolver atividade de engenharia). Mas é insuficiente a mera elaboração do projeto básico. Faz-se necessária sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliá-lo e verificar sua adequação às exigências legais e aos interesses supraindividuais. A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado”.*



## Dicas Importantes!

*Ao concluir a elaboração do seu projeto básico/termo de referência, revise-o com atenção, observando se não contém excessos, falhas, ou direcionamento de marcas ou fornecedores.*

*Certifique-se ainda se contém todas as informações determinadas pela Lei Geral e regramentos específicos para cada caso.*

*Se estiver inseguro, busque opiniões de quem entende do assunto, de outros colegas que tenham experiência em instrução de outros processos de contratação ou ainda da Coordenação de Atendimento e Apoio ao Demandante da SULIC.*

*Outras fontes de orientação são as ordens de serviços anualmente expedidas pela Subsecretaria de Licitações e Compras que, além de estabelecerem o calendário de recebimento de processo de compras, apresentam, de forma detalhada, os critérios a serem observados pelos órgãos requisitantes na instrução de seus processos.*

## Fundamentação Legal

- Lei 8.666, de 21 de junho de 1993;
- Decreto nº 3.555, de 2000;
- Decreto nº 5.450, de 2005;
- Decreto nº 34.509, de 10 de julho de 2013;
- Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União;
- Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2, de 30 de abril de 2008, e suas alterações.



\*\*\*\*\*



## Bibliografia e Material de Referência

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Ana Carla Duarte: Termo de Referência – o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos, 3ª Ed., Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CHRISPIM, Anna Carla Duarte; SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana. Termo de Referência. 2ª Edição. Editora FORUM. 2013.

FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed., São Paulo; Dialética, 2010.

X Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI. Oficina nº 29 - Termo de Referência e Projeto Básico.

### Sítios consultados na Rede Mundial de Computadores (Internet)

<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaGestaoRecursosFederais/Arquivos/LicitacoesContratos.pdf>

[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=142391&id\\_site=766](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=142391&id_site=766)

<http://www.inpi.gov.br/images/stories/downloads/pdf/manualfiscal.pdf>

<http://iurehabemus.blogspot.com.br/2011/01/infracoes-e-sancoes-administrativas.html>