



**ENUNCIADO ORIENTATIVO 03/2015-TJMT**  
**Atualizado – 2ª Versão**  
**TERMO DE REFERÊNCIA**

Coordenadoria de Controle Interno  
Março/2019



**ENUNCIADO ORIENTATIVO 09/2019-TJMT**  
**Atualizado – 2ª Versão**  
**TERMO DE REFERÊNCIA**

**ENUNCIADO ORIENTATIVO QUE DISPÕE  
SOBRE TERMO DE REFERÊNCIA,  
ABORDANDO PROCEDIMENTOS  
ADMINISTRATIVOS DE PROCESSO DE  
COMPRAS E CONTRATAÇÃO.**

Coordenadoria de Controle Interno  
Março/2019



## 1. Introdução

A Coordenadoria de Controle Interno cumprindo seu papel institucional, dentre eles, o controle preventivo apresenta a atualização do Enunciado Orientativo sobre Termo de Referência, visando auxiliar as Unidades Administrativas para que a contratação atenda aos objetivos prescritos pela Administração Pública.

O Termo de Referência se constitui em documento no qual uma instituição contratante estabelece os termos pelos quais o serviço deve ser prestado ou o produto deve ser entregue, por meio de potenciais contratados.

O Termo de Referência precede a licitação e a assinatura do contrato e têm como função principal informar potenciais contratados sobre as especificações do serviço ou produto. No momento em que o contrato é celebrado, o termo de referência se torna parte integrante do contrato.

A estruturação de um Termo de Referência segue, pela definição da ABNT, por texto onde se exprima explicitamente, e sem obscuridade, a definição deste produto a ser executado, a forma como ele deve ser executado juntamente com o seu prazo de execução, o custo total necessário para a realização do produto e critérios legítimos de avaliação de pessoa hábil para a execução do produto<sup>1</sup>.

O conceito de Termo de Referência, segundo as Instruções Normativas do Sistema de Compras e Licitações n. 01 e 02/2011<sup>2</sup>, da Coordenadoria Administrativa deste Tribunal, é o seguinte:

*“É o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, definição dos*

<sup>1</sup> BRASIL. Governo do Estado de Minas Gerais. **Manual de Procedimentos para gestão de contratos**. 2ª ed., nov. 2013. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/13233490-Manual-de-procedimentos-para-gestao-de-contratos.html>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Instruções Normativas do Sistema de Compras e Licitações, de 9 de novembro de 2018, Versão 2. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 10437, 15 fev. 2019, p. 6. Disponível em: <<http://www.tjmt.jus.br/Institucional/G/762>>. Acesso em: 20 fev. 2019.



*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.”*

Esses elementos são essenciais tanto para a Administração quanto para os licitantes (interessados em participar do processo licitatório), contribuindo para uma contratação bem sucedida, que em última análise, é aquela que *atende com perfeição às necessidades (demandas) para as quais se destina*<sup>3</sup>.

É de fundamental importância para a Administração que o Termo de Referência seja bem elaborado, para possibilitar não só a tomada de decisão pelo Ordenador de Despesas, em função da necessidade, da conveniência, da oportunidade, da estimativa do custo, e dos resultados esperados com a contratação, mas também o perfeito acompanhamento e fiscalização da execução contratual e o recebimento adequado do bem ou serviço contratado.

Por outro lado, um Termo de Referência no qual os elementos constitutivos estejam redigidos de forma clara, sem indefinições ou imprecisões, contendo informações detalhadas sobre o objeto da contratação, com todas as especificações e condições para o fornecimento do bem ou a execução dos serviços, oferece ao fornecedor as condições necessárias para que este possa avaliar a sua capacidade de ofertar uma proposta adequada, com preço compatível e com a segurança de que poderá assumir o compromisso contratual com o ente público.

Arrematam Santana, Camarão e Chrispim afirmando que o *Termo de Referência é o documento mediante o qual a Administração explicita o objeto, documentando de forma sistemática, detalhada e cabal o objeto da contratação que pretende realizar*<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. **Termo de Referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos**. 5ªed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 12-13.

<sup>4</sup> Id. *ibid.* p. 27



A precisão do objeto, além de todo o exposto, é condição de legitimidade do certame, nos termos do Acórdão n. 179/2018-TP-TCE-MT, *in verbis*:

***“Licitação. Descrição do objeto. Especificação imprecisa e/ou insuficiente. Sanção pecuniária.***

*1. Especificação imprecisa e/ou insuficiente do objeto da licitação, que não assegure aos interessados a oportunidade de concorrerem em igualdade de condições à contratação pretendida, caracteriza irregularidade passível de aplicação de sanção pecuniária.*

*2. A precisão do objeto é condição de legitimidade do certame, devendo ser descrito de forma a traduzir a real necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis, excluídas as características irrelevantes e desnecessárias, passíveis de restringir a competição.”*

*(Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Acórdão n. 179/2018-TP. Julgado em 15/05/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/05/2018. Processo n. 1.425-7/2014)<sup>5</sup>.*

## 2. Fundamentação Legal

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos<sup>6</sup> prevê no artigo 14:

*“Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.”*

O Estatuto em destaque prevê o seguinte sobre as licitações para execução de obras e para a prestação de serviços, textualmente:

*“Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:*

*I - projeto básico;*

*II - projeto executivo;*

*III - execução das obras e serviços.*

*§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido*

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Boletim de Jurisprudência**. Publicontas. Ano 5, n. 046, maio de 2018, p. 4. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/sid/752>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

<sup>6</sup> BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 378, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 22 jun. 1993, republicado e retificado em 6 jul. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2019.



*concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.*

*§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:*

*I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;*

*II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;*

*III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;*

*IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.*

*Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:*

*I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;*

*II - ser processadas através de sistema de registro de preços;*

*III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;*

*IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;*

*V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.”*

A seu turno, a Lei do Pregão<sup>7</sup> estabelece o seguinte sobre a especificação do objeto a ser licitado:

*“Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:*

*I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;*

*II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;*

*III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e*

*IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.”*

<sup>7</sup> BRASIL. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 9 ago. 2000, retificado em 30 jul. 2002. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm) >. Acesso em: 20 fev. 2019.



Verifica-se que não há nessas Leis, a expressão “Termo de Referência” que somente é mencionada nos Decretos Federais n. 3.555/2000<sup>8</sup> e 5.450/2005<sup>9</sup>, que regulamentam a modalidade Pregão, seja na forma presencial ou eletrônica. Destaca-se, ademais, que nas outras modalidades previstas na Lei Federal n. 8.666/93 (concorrência, tomada de preço, convite), equivale ao projeto básico.

O Decreto n. 3.555, em seu art. 8º, inciso II, traz a definição de Termo de Referência da seguinte maneira:

*“Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:*

*I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;*

*II - 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.”*

Na mesma trilha, o Decreto 5.450, dispõe no seu art. 9º, inciso I e no § 2º, a indicação dos elementos que devem conter do Termo de Referência:

*“Art. 9º. Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:*

*I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;*

*(...)*

*§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos 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.”*

<sup>8</sup> BRASIL. Decreto n. 3.555, de 8 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, 9 ago. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2019.

<sup>9</sup> BRASIL. Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1º jun. 2005. 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: 20 fev. 2019.



As normas legais sobre Termo de Referência são basicamente a Lei do Pregão e seus respectivos decretos, contudo, a Administração disciplinou internamente a matéria por meio da edição das Instruções Normativas do Sistema de Compras e Licitações – SCL n. 01 e 02/2011 – 2ª versão, que a seguir demonstraremos.

## **2.1. Procedimentos a serem observados na elaboração do Termo de Referência**

No âmbito do Poder Judiciário de Mato Grosso, o Tribunal de Justiça de Mato Grosso – TJ/MT, por meio da Coordenadoria Administrativa, editou a Instrução Normativa SCL n. 01/2011-2ª versão<sup>10</sup> (que dispõe sobre as rotinas e os procedimentos de controle a serem observados na geração de gastos por meio de compras e contratações de obras e serviços, com ou sem licitação, iniciando desde o planejamento de necessidade até a autorização da despesa, incluindo o gerenciamento da ata de registro de preços) pela qual se **estabeleceram** diretrizes a respeito dos procedimentos a serem observados quando da elaboração do Termo de Referência. Vejamos o que dispõe a referida instrução:

### **“2. DAS UNIDADES RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO E DO TERMO DE REFERÊNCIA/UNIDADES EXECUTORAS:**

(...)

- b) Cumprir fielmente as determinações da instrução normativa, em especial quanto aos procedimentos de controle;*
- c) Elaborar o Projeto Básico/Termo de Referência em conformidade com as necessidades da área e com as disposições legais, conferindo se todos os elementos necessários e suficientes estão dispostos nesses documentos, sendo de inteira responsabilidade das unidades solicitantes os efeitos decorrentes das especificações do objeto descritas no Termo de Referência/Projeto Básico;*
- d) Realizar pesquisa de preço em consonância com as determinações administrativas estabelecidas pelo Ordenador de Despesa, pelo Conselho Nacional de Justiça e pelos Tribunais de Contas (Aplicação da IN nº 05/2014 e Resolução de Consulta nº 20/2016-TP/TCE-MT e Recomendações do TCU);*
- e) Atentar para quaisquer modificações no Termo de Referência ou no Projeto Básico depois de aprovado deverão ser submetidas novamente à apreciação do Ordenador de Despesa antes da publicação do Edital.*

<sup>10</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Instruções Normativas do Sistema de Compras e Licitações, de 9 de novembro de 2018, Versão 2. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 10437, 15 fev. 2019, p. 6, Disponível em: <[http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/cms/grupopaginas/85/762/IN\\_SCL\\_01-2011.pdf](http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/cms/grupopaginas/85/762/IN_SCL_01-2011.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2019.





## **CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES INICIAIS**

1. O Departamento Administrativo/Divisão de Compras é a única unidade responsável pelas aquisições de bens de consumo e permanente, contratações de obras e prestação de serviços em geral, contratações diretas, bem como pelo gerenciamento das atas de registro de preços do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, exceto quando se tratar de suprimento de fundos.

2. Para as aquisições por meio de compras e contratações de obras e serviços a Unidade Solicitante deverá elaborar o Termo de Referência ou Projeto Básico, observando o estabelecido na Portaria nº 182/04/TJ (Marco Regulatório), bem como proceder à pesquisa de preço em conformidade com a determinação especificada no item 30 do Tópico II Conceito e do item 2, alínea "d" do Tópico V – RESPONSABILIDADES;

3. É de inteira responsabilidade da Unidade Solicitante os efeitos decorrentes de má especificações do objeto descrito no Termo de Referência/Projeto Básico.

## **CAPÍTULO II - DA SOLICITAÇÃO E DO PROCESSAMENTO**

2. O fluxo será realizado da seguinte forma:

2.1. A Unidade Solicitante protocolizará o Termo de Referência ou o Projeto Básico, juntamente com a Ficha Estratégica, devidamente preenchida, e remeterá os autos à Coordenadoria de Planejamento (COPLAN).

2.2. Após a juntada da Informação Orçamentária, a Coordenadoria de Planejamento encaminhará o expediente à Coordenadoria Administrativa para confecção do checklist dos elementos formais do Termo de Referência ou do Projeto Básico, arrolados no item 1. 2.2.1. Se o Termo de Referência ou o Projeto Básico não contiver todos os elementos formais necessários para a definição do objeto, será devolvido à unidade solicitante para as devidas adequações e/ou complementações.

## **B - NOS CASOS DE DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE**

1. A Unidade Solicitante protocolizará o Termo de Referência ou o Projeto Básico, juntamente com a Ficha Estratégica, devidamente preenchida, e remeterá os autos à Coordenadoria de Planejamento (COPLAN).

(...)

4. A Coordenadoria Administrativa deverá verificar se o Termo de Referência/Projeto Básico contém, de maneira fundamentada, as justificativas e as razões técnicas e administrativas do motivo que entender dispensável ou inexigível a licitação para a despesa/objeto de requisição, atendendo aos requisitos estabelecidos na forma da lei, de acordo com os anexos desta normativa; e encaminha à Alta Administração para análise da conveniência e oportunidade da contratação.

(...)

7. No caso de contratação direta (dispensa de licitação em razão do valor para obras e serviços de engenharia e para outros serviços e compras), a escolha do fornecedor deverá levar em consideração preços de mercado e preços públicos, visando a escolha da proposta que ofertar o melhor preço, resguardada a qualidade necessária. Além disso, a empresa contratada deverá comprovar regularidade fiscal (Federal, Estadual, Municipal, FGTS), trabalhista e a declaração da Constituição Federal, art. 7º, inc. XXXIII (Trabalho Infantil) ou podendo ser substituído pela Declaração de Situação do Fornecedor emitido por meio do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, bem como observar a normativa decorrente de nepotismo.



(...)

8.1. Nos casos de inexigibilidade de licitação, além da documentação concernente à comprovação da hipótese legal, deverá ser juntada documentação ao Plano de Trabalho Anual a demonstrar que o preço cobrado pela empresa que se pretende contratar diretamente corresponde ao que esta costuma cobrar de outros órgãos públicos pela realização do mesmo objeto. Além disso, a empresa contratada deverá comprovar regularidade fiscal (Federal, Estadual, Municipal, FGTS), trabalhista e a declaração da Constituição Federal, art. 7º, inc. XXXIII (Trabalho Infantil) ou podendo ser substituído pela Declaração de Situação do Fornecedor emitido por meio do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, bem como observar a normativa decorrente de nepotismo.

### **B – HIPÓTESE DE ADESÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA A ATA DE REGISTRO DE PREÇO DE OUTROS ÓRGÃOS**

1. Se a área demandante ao formalizar o Termo de Referência/Projeto Básico, verificar a vantajosidade em Ata de Registro de Preço de outros órgãos, poderá formalizar o seu pedido de adesão nos autos.

2. A Unidade Solicitante protocolizará o Termo de Referência ou o Projeto Básico, juntamente com a Ficha Estratégica, devidamente preenchida, e remeterá os autos à Coordenadoria de Planejamento (COPLAN).”

O Tribunal de Justiça editou, concomitantemente, a Instrução Normativa SCL n. 02/2011-2ª versão<sup>11</sup> (dispõe sobre as rotinas e os procedimentos de controle a serem observados na geração de gastos por meio de compras e contratações de obras e serviços, mediante procedimento licitatório, desde a reclassificação do processo administrativo, de acordo com a modalidade de licitação indicada pelo Ordenador de Despesas, até a homologação do certame do processo licitatório) pela qual também se **estabeleceram** diretrizes a respeito dos procedimentos a serem observados quando da elaboração do Termo de Referência. Vejamos o que dispõe em comento:

### **“2. DAS UNIDADES RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO E DO TERMO DE REFERÊNCIA/UNIDADES EXECUTORAS:**

(...)

b) *Cumprir fielmente as determinações da instrução normativa, em especial quanto aos procedimentos de controle;*

c) **Elaborar o Projeto Básico/Termo de Referência** em conformidade com as necessidades da área e com as disposições legais, conferindo se todos os elementos necessários e suficientes estão dispostos nesses documentos, sendo

<sup>11</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Instruções Normativas do Sistema de Compras e Licitações, de 9 de novembro de 2018, Versão 2. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 10437, 15 fev. 2019, p. 6, Disponível em: < [http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/cms/grupopaginas/85/762/IN\\_SCL\\_02-2011.pdf](http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/cms/grupopaginas/85/762/IN_SCL_02-2011.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2019.



de inteira responsabilidade das unidades solicitantes os efeitos decorrentes das especificações do objeto descritas no Termo de Referência/Projeto Básico;

d) Realizar pesquisa de preço em consonância com as determinações administrativas estabelecidas pelo Ordenador de Despesa, pelo Conselho Nacional de Justiça e pelos Tribunais de Contas (Aplicação da IN nº 05/2014 e Resolução de Consulta nº 20/2016-TP/TCE-MT e Recomendações do TCU);

e) Conferir se as descrições do Edital de licitação foram apresentadas de acordo com o que foi apresentado no Termo de Referência ou Projeto Básico;

(...)

g) Atentar para quaisquer modificações no Termo de Referência ou no Projeto Básico depois de aprovado deverão ser submetidas novamente à apreciação do Ordenador de Despesa antes da publicação do Edital;

h) Conhecer que qualquer modificação no Edital exige divulgação por meio de publicação no Diário Oficial, Diário da Justiça Eletrônico e nos veículos de comunicação, mais disponibilização no Portal Transparência do site do TJMT, reabrindo o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas;

## **CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES INICIAIS**

1. O Departamento Administrativo é a única unidade responsável pela operacionalização das aquisições de bens de consumo e permanente, contratações de obras e prestação de serviços em geral, contratações diretas, bem como pelo gerenciamento das atas de registro de preços do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, exceto quando se tratar de suprimento de fundos.

(...)

3. É de inteira responsabilidade da(s) unidade(s) solicitante(s) os efeitos decorrentes de má especificação do objeto descrito no Termo de Referência ou Projeto Básico.

### **A.1- MODALIDADES: CONCORRÊNCIA E TOMADA DE PREÇOS**

1. A Gerência Setorial de Licitação efetuará a reclassificação do processo licitatório observando os seguintes procedimentos:

(...)

5. Verificada a necessidade de modificações no Projeto Básico, os autos serão remetidos à Área Solicitante que, após retificar o Projeto Básico, encaminhará os autos à Gerência Setorial de Licitação para que esta proceda à readequação da Minuta do Edital de Licitação com base no Projeto Básico retificado e conforme apontamentos delineados no Parecer da Assessoria Técnico-Jurídica de Licitação e Controle Interno, se for o caso.

### **A.2 - MODALIDADES: PREGÃO PRESENCIAL E ELETRÔNICO**

1. A Gerência Setorial de Licitação efetuará a reclassificação do processo licitatório observando os seguintes procedimentos:

(...)

1. Verificada a necessidade de modificações no Termo de Referência, os autos serão remetidos à Área Solicitante que, após retificar o Termo de Referência, encaminhará os autos à Gerência Setorial de Licitação para que esta proceda à readequação da Minuta do Edital de Licitação com base no Projeto Básico retificado e conforme apontamentos delineados no Parecer da Assessoria Técnico-Jurídica de Licitação da Presidência e Controle Interno, se for o caso.



### **A3 – LICITAÇÃO POR MEIO DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO**

1. As compras e contratações decorrentes de Registro de Preços deverão observar, rigorosamente, as disposições dos normativos vigentes.

3. Para instruir o procedimento por Registro de Preços **o Termo de Referência deverá conter:** a) a estimativa da quantidade de bens a ser adquirida no prazo de validade do registro; b) quantidade de unidade a ser cotada, por item; c) o local e condições de entrega, bem como a forma de pagamento; d) o prazo de validade do registro de preço; e) as regras específicas para as aquisições pelo Sistema de Registro de Preços (publicação do valor médio).”

### **3. Conteúdo do Termo de Referência**

A excelente aquisição depende muito da ótima elaboração do Termo de Referência, mas não só isso, Jair Santana, Tatiana Camarão e Anna Carla Chrispim<sup>12</sup> afirmam que a expressão “Termo de Referência” está a expressar aquele ponto de condensação de informações diversas, levantadas em torno de um dado objeto que – traduzido num documento – servirá de fonte para guiar a aquisição. Essa afirmativa foi construída sobre a premissa de que o Termo de Referência é documento formalizado (contendo a especificação do objeto) com base em providências anteriores imprescindíveis: identificação inicial da demanda, verificação de adequação da demanda às tecnologias vigentes, verificação de admissibilidade orçamentária e de adequação ao planejamento.

Para alcançar essa excelência eles esmiúçam as providências delineadas, vejamos:

*“Todo processo de suprimentos inicia-se com a apuração de uma demanda interna (surgida no seio do próprio órgão ou entidade da Administração) ou externa (provocada por outro órgão, entidade ou até mesmo pela sociedade civil). (...) Mas, em todos os casos, esse momento inicial de identificação de demandas é fundamental. E nele, uma postura proativa, a colaboração do demandante e sua participação no processo de aquisição de bens e serviços são fundamentais. (...)*

*Ora, é obrigação de alguém que figura no ciclo do processo de aquisição especificar com precisão absoluta do que necessita, para que necessita, em que tempo precisa, para atender a quem, a que e como. (...)*

<sup>12</sup> SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. **Termo de Referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos**. 5ªed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 26.



*No entanto, esse momento inicial de identificação da demanda deve completar-se com alguns cuidados do comprador público. Uma providência importante é a verificação das condições de mercado. Ou seja, deve o comprador verificar se a pretensão do demandante encontra limitações no mercado, especialmente quando ao próprio objeto, ao prazo, à forma de entrega, pagamento, prazo de validade, extensão de garantia, entre outras. (...)*

*Outro ponto de atenção refere-se à adequação da demanda aos padrões tecnológicos vigentes para o produto ou serviço solicitado. Esse cuidado vai evitar a aquisição de equipamentos “fora de linha” ou de difícil manutenção em razão do esgotamento de peças de reposição, etc. (...)*

*Finalmente (...) há que se verificar a admissibilidade da demanda e sua adequação à programação orçamentária e ao planejamento da instituição, mesmo porque nenhuma despesa pode ser efetuada sem se adequar ao planejamento e sem a devida previsão e disponibilidade orçamentária. (...)*

*Só após apurada a demanda e tomados todos estes cuidados (planejado, enfim), estará a Administração apta a formalizar o Termo de Referência. E é exatamente neste contexto que o TR tem para nós enorme magnitude. Dele – não temos a menor dúvida – também depende o resultado de toda e qualquer licitação, além de afetar, com certeza, a qualidade da gestão pública praticada<sup>13</sup>.”*

Por essa razão, além dos elementos definidos nos Decretos Federais do Pregão (n. 3.555/2000 e n. 5.450/2005), a Instrução Normativa SCL n. 01/2011-2ª versão do Tribunal de Justiça de Mato Grosso estabelece que, diante do levantamento das necessidades, será elaborado o Termo de Referência pela unidade requisitante, o qual deverá conter os seguintes requisitos:

## **“CAPÍTULO II - DA SOLICITAÇÃO E DO PROCESSAMENTO**

### **A. NOS CASOS DE LICITAÇÃO**

*1. Diante do levantamento das necessidades, as diversas unidades da estrutura organizacional do Poder Judiciário de Mato Grosso, deverão elaborar o Termo de Referência/Projeto Básico contendo todos os elementos capazes de propiciar, de forma clara e concisa o objeto/serviço a ser contratado, **em especial os seguintes requisitos:***

*a) Unidade solicitante;*

*b) Responsável pela emissão do Termo de Referência/Projeto Básico, constando seus dados pessoais, bem como o número do seu Cadastro de Pessoa Física (CPF);*

*c) Objeto a ser contratado;*

*d) Justificativa da necessidade da aquisição ou serviço;*

*e) Prazo/modo de execução e de garantia, se for o caso;*

*f) Valor estimado da contratação de acordo com o preço de mercado;*

*g) Condições de recebimento do objeto;*

<sup>13</sup> Id. ibid. p. 27



- h) Obrigações da contratada e do contratante;*
  - i) Procedimentos de fiscalização e acompanhamento da execução do contrato, os nomes dos servidores que serão fiscais e respectivos substitutos;*
  - j) Sanções administrativas;*
  - k) Código do item licitado – APLIC/TCE-MT;*
  - l) Código do objeto licitado – APLIC/TE-MT(SIC).*
- 2. O fluxo será da seguinte forma:*
- 2.1. A Unidade Solicitante protocolizará o Termo de Referência ou o Projeto Básico, juntamente com a Ficha Estratégica, devidamente preenchida, e remeterá os autos à Coordenadoria de Planejamento (COPLAN).*
  - 2.2. Após a juntada da Informação Orçamentária, a Coordenadoria de Planejamento encaminhará o expediente à Coordenadoria Administrativa para confecção do checklist dos elementos formais do Termo de Referência ou do Projeto Básico, arrolado no item 1.*
    - 2.2.1. Se o Termo de Referência ou Projeto Básico não contiver todos os elementos formais necessários para a definição do objeto, será devolvido à unidade solicitante para as devidas adequações e/ou complementações.*
    - 2.3. Preenchidos os requisitos formais estabelecidos no item 1 da Letra A deste Capítulo, o Termo de Referência ou o Projeto Básico será encaminhado à Alta Administração para análise da conveniência e oportunidade da contratação.”*

Destaca-se, ainda, que por força da Lei n. 12.349/2010<sup>14</sup> foi acrescido ao artigo 3º da Lei das Licitações (8.666/1993) dentre os objetivos desse procedimento a “promoção do desenvolvimento sustentável”, razão pela qual a Administração deve realizar licitações sustentáveis, implementando contratos com cláusula de sustentabilidade em seus aspectos ambiental, social e cultural. Deve-se, entretanto, ter o cuidado de veicular obrigações à contratada ou especificar tecnicamente o objeto de maneira a preservar o caráter competitivo, avaliando a predominância no mercado da especificação ou certificação exigida, bem como que os critérios inseridos no Termo de Referência se deem de forma que sejam objetivamente definidos e verificáveis na licitação.

Para o cumprimento da determinação legal, deve-se observar na elaboração do Termo de Referência o que prescreve a Resolução n. 201, de 3 de março de 2015<sup>15</sup>, do Conselho Nacional de Justiça, que determina o seguinte:

<sup>14</sup> BRASIL. Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis n. 8.666/1993, 10.973/2004 e revoga o § 1º do art. 2º da Lei n. 11.273/2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 dez. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm#art1)>. Acesso em: 22 fev. 2019.

<sup>15</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 201, de 3 de março de 2015, dispõe sobre a criação e competência das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e**





*“Art. 17. As contratações efetuadas pelo órgão ou conselho **deverão observar**:  
I – critérios de sustentabilidade na aquisição de bens, tais como:  
a) rastreabilidade e origem dos insumos de madeira como itens de papelaria e mobiliário, a partir de fontes de manejo sustentável;  
b) eficiência energética e nível de emissão de poluentes de máquinas e aparelhos consumidores de energia, veículos e prédios públicos;  
c) eficácia e segurança dos produtos usados na limpeza e conservação de ambientes;  
d) gêneros alimentícios.  
II - práticas de sustentabilidade na execução dos serviços;  
III – critérios e práticas de sustentabilidade no projeto e execução de obras e serviços de engenharia, em consonância com a Resolução CNJ 114/2010;  
IV – emprego da logística reversa na destinação final de suprimentos de impressão, pilhas e baterias, pneus, lâmpadas, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, bem como produtos eletroeletrônicos e seus componentes, de acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, observadas as limitações de cada município.”*

De outro lado, no que concerne à pesquisa de preços, os normativos internos citados estabelecem na parte conceitual, *verbis*:

***“(...) Pesquisa de Preço***

*É o procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. A realização da pesquisa de preço e estabelecimento de preços médios para a instrução de processos licitatórios do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso. Procedimento de apuração do preço médio de um determinado serviço/produto praticado no mercado, podendo-se utilizar, para tanto, meios diversos, tais como: preços públicos obtidos junto ao Portal de Compras Governamentais – [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br) e /ou outros bancos de preços públicos, pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços ou pesquisa com os fornecedores.*

***(...) Preço de Mercado***

*É o procedimento para verificação das exigências e condições do mercado fornecedor do objeto a licitar, sendo o resultado obtido na Disponibilizado pesquisa de preço. Ele se encontra dentro do intervalo dos valores máximo e mínimo praticados em determinada localidade.”*

**implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2795>>. Acesso em: 26 fev. 2019.



Nessa trilha, impende destacar a Ementa da Resolução Normativa n. 20/2016-TP-TCE/MT<sup>16</sup>, citada nos normativos em comento, que trata do *balizamento de preços em licitação, ipsis litteris*:

*“TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS. 1) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas. 2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei.”*

No mesmo sentido, ressalta-se o que estabelece a Instrução Normativa n. 5/2014<sup>17</sup>, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, da qual destacamos:

*“Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:*

*I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>;*

*II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;*

*III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou*

*IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.*

*§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II*

<sup>16</sup> Brasil. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Resolução de Consulta n. 20, de 9 de agosto de 2016. **Diário Oficial de Contas**, de 25 ago. 2016, ano 5, ed. 939, p. 6. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00067257/20%20-%2013.193-8-2016.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

<sup>17</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretária de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa n. 5, de 27 de junho de 2014**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/301-instrucao-normativa-n-5-de-27-de-junho-de-2014-compilada>>. Acesso em: 22 fev. 2019.





*e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência."*

Em outro norte, os normativos internos apresentados impõem ao elaborador do Termo de Referência que apresente o código do item e do objeto licitado do APLIC/TCE-MT. Sobre os códigos dos itens e dos objetos foi elaborada **Cartilha de Orientações sobre o catálogo de materiais e serviços**<sup>18</sup>, aprovada nos termos do art. 2º da Resolução Normativa n. 3/2017-TP-TCE-MT, que apresenta orientações aos elaboradores de Termo de Referência quanto ao processo de padronização e utilização adequada do Catálogo. Os **itens padronizados** podem ser consultados no site do Tribunal de Contas no Estado de Mato Grosso no endereço eletrônico: <https://pug.tce.mt.gov.br/itens-padronizados>.

O Catálogo esclarece que a Lei de Licitações determina que as compras, sempre que possíveis, atendam ao princípio da padronização e por esta razão o TCE-MT *desenvolveu e mantém o Catálogo de Materiais e Serviços que é um banco de especificações de itens licitáveis de uso obrigatório para todos os órgãos sob a jurisdição do TCE/MT.*

Imperioso destacar que as contratações de tecnologia da informação e terceirização de serviços seguem normativos específicos. No primeiro caso, estamos submetidos ao que estabelece a Resolução n. 182/2013<sup>19</sup>, pelo Conselho Nacional de Justiça. No segundo caso, há diversos normativos sobre a matéria, estando delineados na Instrução Normativa n. 1/2018<sup>20</sup> no Sistema de Contratos Terceirizados (SCT), da Coordenadoria Administrativa deste Tribunal.

<sup>18</sup> BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Cartilha de Orientações sobre o catálogo de materiais e serviços do TCE-MT.** Versão 01.00. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00086850/Caderno%20de%20Orientacoes.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

<sup>19</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 182, de 17 de outubro de 2013, que dispõe sobre diretrizes para as contratações de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação pelos órgãos submetidos ao controle administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Justiça.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2496>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

<sup>20</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Instruções Normativas do Sistema de Contratos Terceirizados, de 9 de novembro de 2018, Versão 1. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 10437, 15 fev. 2019, p. 7, Disponível em: <<http://www.tjmt.jus.br/Institucional/G/1266>>. Acesso em: 20 fev. 2019.



Registra-se que o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, nos termos do Ofício-Circular n. 6/2019-GJAUX-PRES, com as orientações complementares constante do Ofício-Circular n. 14/2019-GJAUX-PRES, determinou o seguinte:

- ✓ utilizar, como regra geral, dos modelos de Termos de Referência e/ou Projetos Básicos elaborados pela Advocacia-Geral da União (AGU)<sup>21</sup>;
- ✓ utilizar o Sistema Radar de Controle Público do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso como parâmetro na formação do preço de referência das aquisições;
- ✓ inserir no Termo de Referência/Projeto Básico o CPF do Solicitante, endereço, telefone e e-mail, em observância ao novo layout do APLIC/TCE-MT 2019;
- ✓ anexar ao Termo de Referência/Projeto Básico a Ficha estratégica e a Folha de Rosto;
- ✓ observar em todos os processos de aquisições a regulamentação do Conselho Nacional de Justiça.

Ademais, nos termos da Portaria n. 304-PRES<sup>22</sup>, de 11 de fevereiro de 2019, devem ser observados pelos Solicitantes os prazos estabelecidos, em especial, no caso de retificações ao Termo de Referência/Projetos Básicos, foram estabelecidos os seguintes: Pregão (10 dias); Concorrência e Tomada de Preços (20 dias); Inexigibilidade, Dispensa e Adesão (3 dias).

<sup>21</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Modelos de Edital, Termo de Referência, Projeto Básico, Ata de Registro de Preços e termo Contratual.** Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/270265](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/270265)>. Acesso em: 25 fev. 2019.

<sup>22</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Portaria n. 304-PRES, de 11 fev. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 10441, 21 fev. 2019, p. 156, Disponível em: <<http://sistemadje.tjmt.jus.br/publicacoes/10441-2019%20C1%20Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2019.



#### 4. Posicionamentos do Tribunal de Contas da União – TCU

No Manual de Licitações e Contratos do TCU<sup>23</sup> – 4ª edição – rev. atual. e ampl. Brasília, 2010, foi tratado sobre a elaboração do Termo de Referência, vejamos a nota explicativa:

##### ***“Termo de referência***

*Em licitações realizadas na modalidade pregão, é obrigatória a elaboração de termo de referência, que deve dispor sobre as condições gerais de execução do contrato.*

*Termo de referência é documento prévio ao procedimento licitatório. Serve de base para elaboração do edital, a exemplo de projeto básico. Será elaborado pelo setor requisitante do objeto da licitação, em conjunto com a área de compras, e aprovado por quem autorizou a realização do procedimento licitatório.*

*Deve conter, dentre outros, os seguintes elementos:*

- descrição do objeto do certame, de forma precisa, suficiente e clara;*
- critérios de aceitação do objeto;*
- critérios de avaliação do custo do bem ou serviço pela Administração, considerando os preços praticados no mercado;*
- valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, se for o caso;*
- prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto;*
- definição dos métodos e estratégia de suprimento;*
- cronograma físico-financeiro, se for o caso;*
- deveres do contratado e do contratante;*
- prazo de garantia, quando for o caso;*
- procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;*
- sanções por inadimplemento.*

*Termo de Referência deve conter todos os elementos capazes de definir o objeto, de forma clara, concisa e objetiva, bem assim com nível de precisão adequado para caracterizar o bem ou o serviço.*

*Tem função similar à do projeto básico exigido para as demais modalidades de licitação, porém de forma mais simples, em razão da natureza comum que deve revestir o objeto a ser contratado por pregão.*

##### **DELIBERAÇÕES DO TCU**

*Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários deverá constar obrigatoriamente do Termo de Referência, ficando a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tal Termo de Referência ou o próprio orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a disponibilidade do orçamento aos interessados e os meios para obtê-lo. **Acórdão 1925/2006 Plenário (Sumário)***

<sup>23</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**. Brasília. 2010. 4ª ed. revista, atual. e ampl. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/licitacoes-e-contratos-4-edicao.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2019.



Anexe aos instrumentos convocatórios para aquisição de produtos e contratação de serviços o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, ressalvada a modalidade pregão, cujo orçamento deverá constar obrigatoriamente do termo de referência, ficando a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tal termo de referência ou o próprio orçamento no edital ou de informar, nesse mesmo edital, a disponibilidade do orçamento aos interessados e os meios para obtê-los. Defina o objeto de forma precisa, suficiente e clara, não se admitindo discrepância entre os termos do edital, do termo de referência e da minuta de contrato, sob pena de comprometer o caráter competitivo do certame, em atendimento aos arts. 3º, inciso II, e 4º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002 c/c art. 8º, inciso I, do Decreto nº 3.555/2000. **Acórdão 531/2007 Plenário.**

Realize o termo de referência contendo valor estimativo em planilhas de acordo com o preço de mercado, nos termos do art. 9º, § 2º, do Decreto nº 5.450/2005. **Acórdão 233/2007 Plenário.**

Observe o disposto no art. 8º, inciso II, do Decreto nº 3.555/2000, quanto à elaboração do termo de referência, o qual deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, ao adotar a modalidade de pregão na contratação de serviços de agenciamento de viagens. **Acórdão 112/2007 Plenário.**

No referido Manual, o Tribunal de Contas da União deliberou, também, sobre outras questões relativas ao Termo de Referência e que geram dúvidas, motivo pelo qual transcrevemos a seguir entendimento relativo à exigência de amostras, indicação de marcas e exigência de selos e certificações especiais, *in verbis*:

#### ***“Indicação de marca***

*Experiências em licitações públicas têm demonstrado que os licitantes necessitam, para bem elaborar propostas, de especificações claras e precisas, que definam o padrão de qualidade e o desempenho do produto a ser adquirido. Se não for assim, corre-se o risco de o licitante ofertar o que tem de mais barato e não o que pode oferecer de melhor. São exemplos de compras realizadas rotineiramente pelo menor preço, sem indicação de qualquer parâmetro de qualidade, que aparentemente refletem menores gastos, mas que trazem resultados, por vezes, insatisfatórios:*

- canetas cuja tinta resseca, vaza ou falha ao ser usada;*
- tubos de cola que têm mais água do que componente colante; • lápis de grafite duro, que fura o papel ao escrever;*
- borrachas que, ao apagar, se desfazem e às vezes não apagam;*
- elásticos que ressecam;*
- copinhos de plástico para café ou água excessivamente finos (são necessários, às vezes, dois ou três para não queimar a mão ou derramar o líquido);*
- cliques que enferrujam;*
- grampeadores que não funcionam;*
- grampos para grampeadores que não perfuram o papel;*



- cadeiras em que, com pouco uso, os rodízios emperram e soltam da base, o poliuretano dos braços racha, os tecidos desbotam, dentre tantos outros defeitos;

- mesas fabricadas com madeiras que incham, gavetas que não deslizam, parafusos que espanam etc.

Por isso, é importante que o ato convocatório da licitação defina claramente critérios de análise dos produtos ofertados, os quais deverão levar em conta fatores de qualidade, durabilidade, funcionalidade e desempenho, dentre outros julgados necessários. Exemplo: se forem necessários dois copinhos de plástico para tomar um cafezinho, é preciso que se verifique o preço das duas unidades usadas. Não se pode considerar o preço de um copinho isoladamente, quando se necessita de dois ou mais.

Na etapa de julgamento das propostas, amostras e protótipos dos produtos cotados podem ser solicitados. Quando não se encontrarem de acordo com as exigências da licitação, devem as propostas ser desclassificadas. É necessário que a exigência de amostras ou protótipos esteja previamente estabelecida no ato convocatório, acompanhada de critérios de julgamento estritamente objetivos.

Será admitida a indicação de marca como parâmetro de qualidade para facilitar a descrição do objeto a ser licitado, quando seguida das expressões "ou equivalente", "ou similar" e "ou de melhor qualidade". No caso, o produto deve ser aceito de fato e sem restrições pela Administração.

O que a Lei de Licitações veda e os Tribunais de Contas condenam, especialmente o TCU, é a preferência por determinada marca ou indicação sem devida justificativa técnica nos autos.

### **DELIBERAÇÕES DO TCU**

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.

#### **Acórdão 1168/2009 Plenário**

O administrador tem a faculdade de exigir:

- a aplicação da norma ABNT NBR 15247 ou de outras normas nas licitações para aquisições de salas-cofre, devendo constar do processo licitatório as razões de escolha da norma, mediante parecer técnico devidamente fundamentado, por meio do qual reste evidenciada a necessidade de aplicação de norma que reduza a competitividade do certame;

- a certificação do produto em relação à norma escolhida, desde que devidamente fundamentado no processo licitatório, mediante parecer técnico, devendo ser aceitos os certificados emitidos por qualquer entidade acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) para tal. **Acórdão 2392/2006 Plenário**

Abstenha-se de empregar, como critério de comprovação de certificação de qualidade, o direcionamento à apresentação de certificado específico, considerando aceitável e suficiente a apresentação de certificado de qualidade referente à área compatível com os serviços integrantes do objeto licitado, desde que emitido por entidade certificadora credenciada por organismo oficial.

#### **Acórdão 2331/2008 Plenário**



*Os fatos apontados (...), consistentes na inobservância ao disposto no inciso I do § 7º do art. 15 e § 5º do art. 7º da Lei nº 8.666/1993, ou seja, indicação de marca no objetivo da licitação, já foram em diversas oportunidades apreciados por este Tribunal que, além de se manifestar nos moldes apontados na instrução transcrita no Relatório que precede a este Voto, em relação à aquisição para fins de padronização e ou substituições, já deliberou no sentido de que a indicação de marca como parâmetro de qualidade pode ser admitida para facilitar a descrição do objeto a ser licitado, desde que seguida das expressões "ou equivalente", "ou similar" e "ou de melhor qualidade" (AC 2401/06 e AC 2406/06, todos do Plenário). Cabe, ainda, ressaltar que esta Corte já deliberou no sentido de que, na hipótese de a entidade se ver obrigada a utilizar no edital marca de algum fabricante, deve ser tão-somente a título de referência, para não denotar exigência de marca, por maior que seja sua aceitação no mercado, ante a vedação constante do inciso I do § 7º do art. 15 e do inciso I do art. 25 da Lei Licitação (Decisão 130/2002, do Plenário e Acórdão 1437/2004 Primeira Câmara). Evidentemente que a imposição de determinada marca nas aquisições promovidas pela Administração deve estar sempre acompanhada de sólidas razões técnicas. Modo contrário, e nos termos da Lei de Licitações, estará representando direcionamento irregular da licitação e limitação não razoável do universo de fornecedores. Há ainda que se ponderar, no presente caso, a aceitabilidade da indicação da marca como referência de qualidade do material a ser adquirido, com a respectiva menção expressa dos termos "ou similar", "ou equivalente", "ou de melhor qualidade", fato já incorporado à jurisprudência desta Corte de Contas. **Acórdão 2300/2007 Plenário (Voto do Ministro Relator)**"*

*(...) 9.3. dar ciência ao (...) das seguintes falhas ocorridas no Pregão Eletrônico 10/2016, com vistas a evitar a ocorrência de outras semelhantes: (...)9.3.2. ausência de parâmetros objetivos para análise da comprovação de que a licitante já tenha prestado serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação, conforme previsto no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993. **Acórdão 361/2017-Plenário***

No caso de aquisição de bens e serviços comuns, por meio de Pregão, de acordo com o entendimento do TCU, pode ser exigida amostra, entretanto, observando as seguintes diretrizes:

1. definição no edital de critérios técnicos e objetivos de avaliação, somente no caso que for imprescindível para aferição do atendimento das exigências do edital;
2. previsão de participação de todos os licitantes interessados no teste das amostras;
3. exigência de amostra somente do licitante classificado em primeiro lugar e na forma e prazos disciplinados pelo edital.





## 5. Considerações Finais

Em face do exposto, se depreende a importância do Termo de Referência como documento que servirá de norte tanto na aquisição quanto na contratação dos serviços.

Imperioso acrescentar que as falhas no Termo de Referência, podem acarretar consequências desastrosas para a Administração Pública, dentre elas, registra-se:

- a) propostas defeituosas, em virtude de equívocos na descrição do objeto;
- b) erros 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.

Nesta senda, se o Termo de Referência for falho ou incompleto, por certo, o certame deterá algum tipo de vício ou inconsistência que pode levar à nulidade do ato, e, em consequência, a contratação não atenderá aos objetivos prescritos pela Administração Pública ou demandará alterações contratuais, além do que, a responsabilização de quem deu causa, nos termos da Lei de Licitações.

Desse modo, por ser uma atividade complexa, a elaboração do Termo de Referência deve contar com a participação de todos os setores envolvidos com o objeto (contratação), já que as informações que serão condensadas no respectivo documento são muitas vezes difusas.

## 6. Legislação Aplicável.

- Lei n. 8.666/93;
- Lei n. 10.520, de 17/7/2002;
- Decreto n. 3.555, de 08/8/2000;
- Decreto n. 5.450, de 31/5/2005;
- Instruções Normativas SCL n. 01 e 02/2011-2ª versão;



- Manual de Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU– 4ª edição – rev. atual. e ampl. Brasília: 2010;
- Resolução de Consulta n. 20/2016-TP-TCE-MT;
- Cartilha de Orientações sobre o catálogo de materiais e serviços do TCE-MT.

É o Enunciado Orientativo que submetemos à apreciação de Vossa Excelência.

Coordenadoria de Controle Interno, 29 de março de 2019.

Carmen Vivian Jabra Anffe Pinto Costa Salla  
**Auditora**

Leonardo César Leventi Travassos  
**Auditor**

Sérgio Nita  
**Auditor**

Alan Dellon Nery Souza  
**Analista Judiciário**

Flávia Danyara da Silva  
**Assessora**

Simone Borges da Silva  
**Coordenadora de Controle Interno**

**APROVO:**

Disponibilizar este Enunciado Orientativo no sítio do Tribunal de Justiça, e dar ciência a todos os Gestores e Áreas Administrativas deste Tribunal, bem como aos e Gestores das Comarcas do Estado.

**CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA**  
Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso