



Enap

# Elaboração de termos de referência para contratação de bens e serviços

Módulo

**3** Informações complementares  
à elaboração e análise de  
termos de referência



**Fundação Escola Nacional de Administração Pública**

**Conteudista**

Ronaldo Corrêa, 2020

**Curso desenvolvido no âmbito da Diretoria de Desenvolvimento Profissional - DDPRO.**

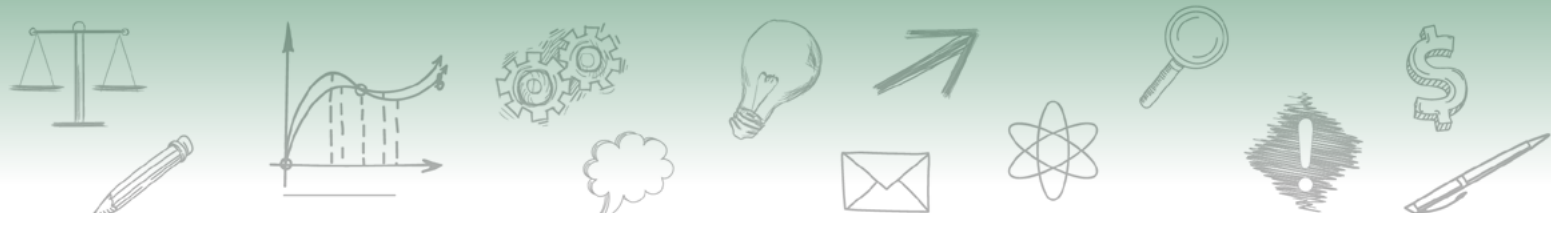


Enap, 2021

**Enap Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Educação Continuada

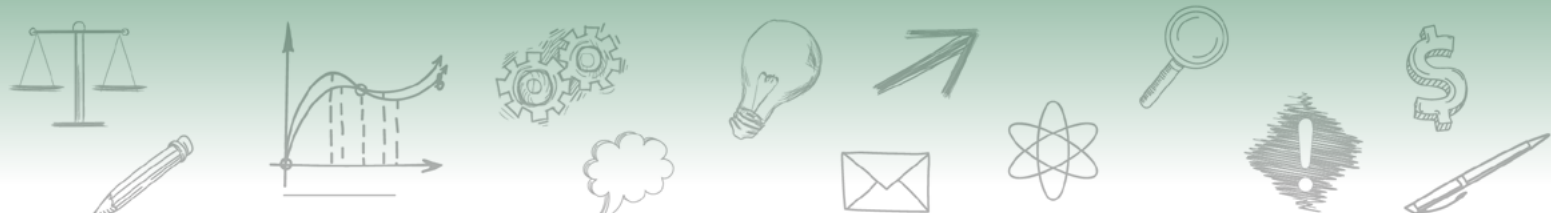
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



# Sumário

**1. Informações complementares para a elaboração e análise de termos de referência ..... 5**





# Módulo 3

## Informações complementares à elaboração e análise de termos de referência

### 1. Informações complementares para a elaboração e análise de termos de referência

#### DESTAQUE

Objetivo de aprendizagem:

Ao final desta unidade, você será capaz de reunir informações complementares para a elaboração e análise de termos de referência.

#### Margem de preferência e critérios de sustentabilidade

A fixação de margem de preferência é uma política pública instituída por lei a partir de 2010<sup>53</sup> e constitui a orientação do poder de compra do Estado para estimular a produção doméstica de bens e serviços<sup>54</sup>.

Já a adoção de critérios de sustentabilidade na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal, iniciou-se em 2010<sup>55</sup>, com base em dispositivos constitucionais<sup>56</sup> e na Política Nacional de Meio Ambiente, abordando inicialmente só a dimensão ambiental da sustentabilidade<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Lei nº 12.349, de 2010

Art. 1º A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 3º, § 5º Nos processos de licitação previstos no caput, poderá ser estabelecido margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras.

<sup>54</sup> Exposição de Motivos nº 104, de 2010

4. Com efeito, observa-se que a orientação do poder de compra do Estado para estimular a produção doméstica de bens e serviços constitui importante diretriz de política pública. São ilustrativas, nesse sentido, as diretrizes adotadas nos Estados Unidos, consubstanciadas no "Buy American Act", em vigor desde 1933, que estabeleceram preferência a produtos manufaturados no país, desde que aliados à qualidade satisfatória, provisão em quantidade suficiente e disponibilidade comercial em bases razoáveis. No período recente, merecem registro as ações contidas na denominada "American Recovery and Reinvestment Act", implementada em 2009. A China contempla norma similar, conforme disposições da Lei nº 68, de 29 de junho de 2002, que estipula orientações para a concessão de preferência a bens e serviços chineses em compras governamentais, ressalvada a hipótese de indisponibilidade no país. Na América Latina, cabe registrar a política adotada pela Colômbia, que instituiu, nos termos da Lei nº 816, de 2003, uma margem de preferência entre 10% e 20% para bens ou serviços nacionais, com vistas a apoiar a indústria nacional por meio da contratação pública. A Argentina também outorgou, por meio da Lei nº 25.551, de 28 de novembro de 2001, preferência aos provedores de bens e serviços de origem nacional, sempre que os preços forem iguais ou inferiores aos estrangeiros, acrescidos de 7% em ofertas realizadas por micro e pequenas empresas e de 5%, para outras empresas.

<sup>55</sup> Instrução Normativa nº 1, de 2010. Disponível em: <https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/407-instrucao-normativa-n-01-de-19-de-janeiro-de-2010>. Acesso em: 24 jul. 2021.

<sup>56</sup> Constituição Federal de 1988

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

<sup>57</sup> Instrução Normativa nº 1, de 2010



Para reforçar sua aprendizagem, assista ao vídeo a seguir, no qual o professor Ronaldo Corrêa apresenta informações complementares para a elaboração e análise de um termo de referência.



[https://cdn.evg.gov.br/cursos/433\\_EVG/videos/modulo06\\_video01.mp4](https://cdn.evg.gov.br/cursos/433_EVG/videos/modulo06_video01.mp4)

## Sistema de registro de preço (SRP)

Conforme defende o professor Paulo Sérgio de Monteiro Reis<sup>58</sup>, já no vetusto Código de Contabilidade da União, instituído através do Decreto nº 4.536, de 1922, havia a previsão de um sistema de contratações cujas bases são semelhantes ao SRP<sup>59</sup>. No entanto, sua efetiva utilização é desconhecida. Supõe o referido professor que tal ideia acabou mal compreendida e, por fim, esquecida no ordenamento jurídico.

Quando da regulamentação do Decreto-Lei nº 2.300, de 1986<sup>60</sup>, o Sistema de Registro de Preços, inicialmente denominado Sirep, era “destinado à orientação da Administração”, e os preços nele registrados constituíam<sup>61</sup> “parâmetro para análise das propostas e julgamento da compatibilidade das mesmas com os preços e custos de mercado”<sup>62</sup>. O professor Reis observa que tal finalidade do Sirep assemelhava-o a um painel de preços da administração federal<sup>63</sup>, caracterizando uma “visão distorcida” acerca do que seria o Sistema de Registro de Preços<sup>64</sup>.

Art. 1º Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas.

58 Reis, Paulo Sérgio de Monteiro. **Sistema de registro de preços**: uma forma inteligente de contratar – teoria e prática. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020. p. 21 e 22.

### <sup>59</sup> Decreto nº 4.536, de 1922

Art. 52. Para os fornecimentos ordinários às repartições públicas, poderá o Governo estabelecer o regimen de concurrencias permanentes, inscrevendo-se, nas contabilidades dos Ministerios e nas repartições interessadas nos fornecimentos, os nomes dos negociantes que se propuzerem a fornecer os artigos de consumo habitual, com a indicação dos preços offerecidos, qualidade e mais esclarecimentos reputados necessarios.

§ 1º A inscrição far-se-á mediante requerimento ao chefe da repartição ou ao Ministro, conforme determinação regulamentar, acompanhado das informações necessarias ao julgamento da idoneidade do proponente, indicação dos artigos e preços dos fornecimentos pretendidos.

§ 2º Julgada dentro de 10 dias a idoneidade do proponente, será ordenada a sua immediata inscrição si este se subordinar ás condições exigidas para o fornecimento.

3º Os preços offerecidos não poderão ser alterados antes de decorridos quatro mezes da data da inscrição, sendo que as alterações comunicadas em requerimento só se tornarão effectivas após 15 dias do despacho, que ordenar a sua anotação.

§ 4º O fornecimento de qualquer artigo caberá ao proponente que houver offerecido preço mais barato, não podendo, em caso algum, o negociante inscripto recusar-se a satisfazer a encomenda, sob pena de ser excluído o seu nome ou firma do registro ou inscrição e de correr por conta delle a diferença.

### <sup>60</sup> Decreto-Lei nº 2.300, de 1986

Art. 14. As compras, sempre que possível e conveniente, deverão:

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

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado,

§ 2º Os preços registrados serão periodicamente publicados no Diário Oficial da União, para orientação da Administração.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto.

### <sup>61</sup> Decreto nº 449, de 1992

Art. 3º Ficam instituídos:

II - o Sistema Integrado de Registro de Preços (Sirep), de que trata o art. 14 do Decreto-Lei nº 2.300, de 26 de novembro de 1986, destinado à orientação da Administração;

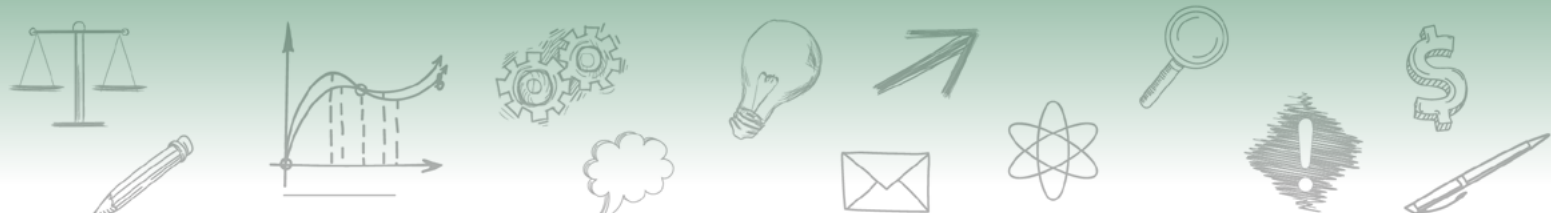
### <sup>62</sup> Decreto nº 449, de 1992

Art. 5º Os registros do Sirep constituirão, necessariamente, parâmetro para análise das propostas e julgamento da compatibilidade das mesmas com os preços e custos de mercado.

Art. 6º Enquanto não for implementado o Sirep, os responsáveis pela homologação das licitações confirmarão, mediante pesquisa em pelo menos duas outras empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, se os preços propostos são compatíveis com os praticados no mercado, nas mesmas condições de pagamento e de entrega.

<sup>63</sup> Reis, Paulo Sérgio de Monteiro. **Sistema de registro de preços**: uma forma inteligente de contratar – teoria e prática. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020. p. 23.

<sup>64</sup> Idem. p. 24.



Com o advento da Lei nº 8.666, de 1993, a previsão do Sistema de Registro de Preços (SRP) foi mantida nas normas gerais de licitação<sup>65</sup>, mas ainda com uma concepção inicial que, mesmo sendo mais ampla do que a anterior, ainda é considerada tímida, conforme aponta a professora Cristiana Fortini<sup>66</sup>, pois delega a maioria das definições para a regulamentação via decreto.

No âmbito da Administração Pública Federal, o SRP no formato atual que conhecemos, foi regulamentado inicialmente pelo Decreto nº 2.743, de 1998<sup>67</sup>, e a partir de 2001 pelo Decreto nº 3.931<sup>68</sup>. Atualmente é regulamentado pelo Decreto nº 7.892, de 2013<sup>69</sup>.

Por mais que na Lei nº 8.666, de 1993, a previsão expressa de uso do SRP seria somente para compras e em licitações da modalidade concorrência. A partir da publicação da Lei nº 10.520, de 2002, as “*compras e contratações de bens e serviços comuns*” passaram a poder adotar a modalidade pregão, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços<sup>70</sup>.

Quando a Lei nº 8.666, de 1993, fixa que o SRP deve ser usado “*sempre que possível*”, devemos observar que a definição de tais possibilidades é competência do regulamento. Assim, temos que as hipóteses de uso do SRP, no âmbito dos órgãos que compõem a Administração Pública Federal, são aquelas previstas no Decreto nº 7.892, de 2013<sup>71</sup>.

#### <sup>65</sup> Lei nº 8.666, de 1993

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

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

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

<sup>66</sup> Fortini, Cristiana (Coord.). **Registro de preços**: análise crítica do Decreto Federal nº 7.892/13, com as alterações posteriores. 3. ed. ver., ampl. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020. p. 19.

<sup>67</sup> **Decreto nº 2.743, de 1998**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2743.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2743.htm)mimpresao.htm. Acesso em: 24 jul. 2021.

<sup>68</sup> **Decreto nº 3.931, de 2001**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3931.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931.htm)mimpresao.htm. Acesso em: 24 jul. 2021.

<sup>69</sup> **Decreto nº 7.892, de 2013**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

#### <sup>70</sup> Lei nº 10.520, de 2002

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

#### <sup>71</sup> Decreto nº 7.892, de 2013

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.



Importante frisar que basta o enquadramento em uma das hipóteses ali previstas, para que se torne possível o uso regular do SRP<sup>72</sup>. Não se exige o enquadramento cumulativo de hipóteses de uso do SRP e o decreto não elege hipóteses preferenciais ou obrigatórias. Todas são igualmente aptas a possibilitar o uso do SRP.

## Serviços continuados

Por força do que fixa a Lei nº 8.666, de 1993<sup>73</sup>, a duração ordinária dos contratos fica ligada à vigência dos respectivos créditos orçamentários. Ou seja, até o último dia do ano civil. Já que no Brasil o exercício financeiro coincide com o ano civil<sup>74</sup> e os créditos orçamentários estão vinculados à vigência da lei orçamentária, que é anual<sup>75</sup>.

No entanto, o mesmo dispositivo da lei define algumas exceções, dentre elas os “*serviços a serem executados de forma contínua*”<sup>76</sup>, também chamados de serviços continuados.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem decidido há tempos que a definição do caráter continuado vai depender mais da natureza das atividades do órgão, do que da especificação do objeto contratual em si, como ocorreu, por exemplo, no caso concreto que resultou no Acórdão nº 1.196, de 2006<sup>77</sup>, proferido pela Primeira Câmara.

Em decorrência da referida previsão legal e considerando que a própria lei não fixou critérios objetivos para se diferenciar os serviços continuados dos não continuados, passou a ser comum que as normas operacionais tratassem de tal assunto, como ocorreu por exemplo com a publicação da Instrução Normativa nº 2, de 2008<sup>78</sup>.

<sup>72</sup> **Acórdão TCU nº 1.737/2012-Plenário**

Enunciado: É lícita a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas no art. 2º, incisos I a IV, do Decreto 3.931/2001 (revogado pelo Decreto 7.892/2013).

<sup>73</sup> **Lei nº 8.666, de 1993**

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

<sup>74</sup> **Lei nº 4.320, de 1964**

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

<sup>75</sup> **Constituição Federal de 1988**

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

III - os orçamentos anuais.

<sup>76</sup> **Lei nº 8.666, de 1993**

Art. 57, II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

<sup>77</sup> **Acórdão TCU nº 1.196/2006-Primeira Câmara**

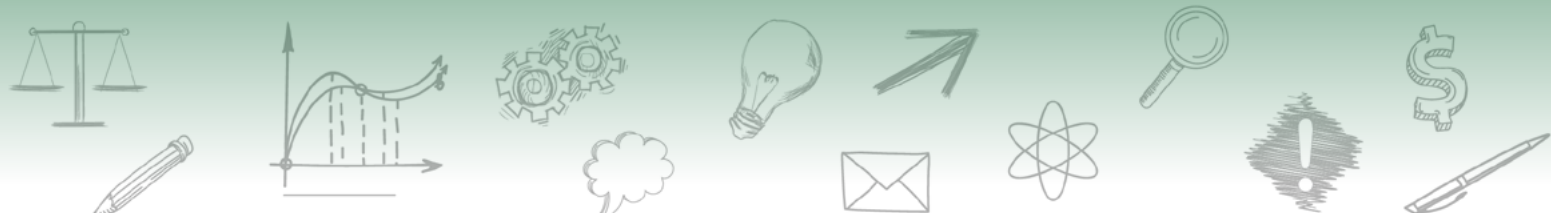
Relatório: 2.1.3 Conclui-se, portanto, que, antes de qualquer análise, é importante definir se o serviço em questão é considerado de natureza continuada. Tanto os doutrinadores, quanto as decisões deste Tribunal deixam claro que tal caracterização não depende do serviço em si, mas da necessidade desse serviço para a Administração. Toshio Mukai, em sua obra 'As Alterações na Lei de Licitações - Boletim de Licitações e Contratos', ensina que os serviços de execução contínua 'são aqueles que, por natureza, devem ser realizados continuamente, ou seja, cuja paralisação acarretará prejuízos ao bom andamento das atividades do órgão/entidade'.

2.1.4 Os serviços de fornecimento de passagens aéreas não foram considerados de natureza contínua por esta Corte de Contas no âmbito do TC 250.226/1997-9, que trata da prestação de contas da Universidade Federal da Bahia relativas ao exercício de 1996, pois entendeu-se que a supressão de tais serviços não iria ocasionar a suspensão ou o comprometimento das atividades da referida Universidade (Acórdão n.º 87/2000-Segunda Câmara).

2.1.5 Contudo, no caso do Ministério da Saúde, órgão responsável, dentre tantas outras atividades, pela coordenação e fiscalização do Sistema Único de Saúde, percebe-se que a realização de viagens faz parte das atividades de seus servidores. Assim, no caso concreto, entende-se que o fornecimento de passagens deva ser considerado como um serviço de natureza continuada.

<sup>78</sup> **Instrução Normativa nº 2, de 2008**. Disponível em: [www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02\\_30042008.htm](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.





Atualmente, tal definição é fixada pela Instrução Normativa nº 5, de 2017<sup>79</sup>.

## Enquadramento e prerrogativas das microempresas e empresas de pequeno porte

O tratamento diferenciado e simplificado concedido às microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP) nas licitações, decorre do que fixa a Lei Complementar nº 123, de 2006<sup>80</sup>, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

Assista ao vídeo a seguir, no qual o professor Ronaldo Corrêa apresenta as informações complementares para a elaboração e análise de termos de referência, no enquadramento e prerrogativas das microempresas e empresas de pequeno porte.



[https://cdn.evlgov.br/cursos/433\\_EVG/videos/modulo07\\_video01.mp4](https://cdn.evlgov.br/cursos/433_EVG/videos/modulo07_video01.mp4)

## Regime Diferenciado de Contratações Públicas

A Lei nº 12.462, de 2011<sup>81</sup>, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), previu como regra o afastamento das normas contidas na Lei nº 8.666, de 1993, exceto nos casos onde há previsão expressa para a sua aplicação.

Em relação ao pregão, a lei do RDC não faz qualquer menção, nem o afastando, nem permitindo a sua aplicação subsidiária.

Assim, temos que os artefatos típicos das licitações tradicionais ou do pregão não se aplicam automaticamente ao RDC, tais como o projeto básico e o termo de referência.

No entanto, ao se regulamentar o RDC, por meio do Decreto nº 7.581, de 2011<sup>82</sup>, no rol de documentos necessários para caracterização do objeto a ser licitado e para definição dos parâmetros do certame, foi prevista a adoção do termo de referência, com conteúdo e finalidades similares ao termo de referência previsto nos regulamentos do pregão<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> **Instrução Normativa nº 5, de 2017.** Disponível em: [www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-Atualizada](http://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-Atualizada). Acesso em: 24 jul. 2021.

<sup>80</sup> **Lei Complementar nº 123, de 2006.** Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

<sup>81</sup> **Lei nº 12.462, de 2011.** Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

<sup>82</sup> **Decreto nº 7.581, de 2011.** Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

<sup>83</sup> **Decreto nº 7.581, de 2011**

Art. 4º Na fase interna a administração pública elaborará os atos e expedirá os documentos necessários para caracterização do objeto a ser licitado e para definição dos parâmetros do certame, tais como:

VII - termo de referência que contenha conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os serviços a serem contratados ou os bens a serem fornecidos;

Art. 5º O termo de referência, projeto básico ou projeto executivo poderá prever requisitos de sustentabilidade ambiental, além dos previstos na legislação aplicável.

Art. 8º, § 1º Integram o instrumento convocatório, como anexos:

I - o termo de referência mencionado no inciso VII do caput do art. 4º, o projeto básico ou executivo, conforme o caso;



## Contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC

A Instrução Normativa nº 1, de 2019<sup>84</sup>, é a norma operacional vigente que rege as contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP)<sup>85</sup>.

Ela fixa que a elaboração do termo de referência é uma das etapas do planejamento da contratação, constituindo responsabilidade da Equipe de Planejamento da Contratação, que também o assina<sup>86</sup>. Fixa ainda o conteúdo mínimo que o TR deve ter<sup>87</sup>.

Devido à complexidade natural das soluções de TI, a referida IN 1/2019 prevê que, a critério da Área Requisitante, o termo de referência poderá ser colocado em consulta pública<sup>88</sup>, para avaliar a completude e a coerência da especificação dos requisitos, a adequação e a exequibilidade dos critérios de aceitação<sup>89</sup>.

<sup>84</sup> **Instrução Normativa nº 1, de 2019**. Disponível em: [www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/instrucao-normativa-sgd-me-no-1-de-4-de-abril-de-2019-versao-compilada](http://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/instrucao-normativa-sgd-me-no-1-de-4-de-abril-de-2019-versao-compilada). Acesso em: 24 jul. 2021.

<sup>85</sup> **Decreto nº 7.579, de 2011**

Art. 1º Ficam organizados sob a forma de sistema, com a denominação de Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP, o planejamento, a coordenação, a organização, a operação, o controle e a supervisão dos recursos de tecnologia da informação dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em articulação com os demais sistemas utilizados direta ou indiretamente na gestão da informação pública federal.

<sup>86</sup> **Instrução Normativa nº 1, de 2019**

Art. 9º A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

III - elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico.

Art. 12, § 6º O Termo de Referência ou Projeto Básico será assinado pela Equipe de Planejamento da Contratação e pela autoridade máxima da Área de TIC e aprovado pela autoridade competente.

<sup>87</sup> **Instrução Normativa nº 1, de 2019**

Art. 12. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, incluindo, no mínimo, as seguintes informações:

I - definição do objeto da contratação, conforme art. 13;

II - código(s) do Catálogo de Materiais - Catmat ou do Catálogo de Serviços - Catsr relacionado(s) a cada item da contratação, disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal;

III - descrição da solução de TIC, conforme art. 14;

IV - justificativa para contratação da solução, conforme art. 15;

V - especificação dos requisitos da contratação, conforme art. 16;

VI - definição das responsabilidades da contratante, da contratada e do órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços, quando aplicável, conforme art. 17;

VII - Modelo de Execução e Gestão do Contrato, conforme arts. 18 e 19;

VIII - estimativas de preços da contratação, conforme art. 20;

IX - adequação orçamentária e cronograma físico-financeiro, conforme art. 21;

X - regime de execução do contrato, conforme art. 22;

XI - critérios técnicos para seleção do fornecedor, conforme art. 23; e

XII - índice de correção monetária, quando for o caso, conforme art. 24.

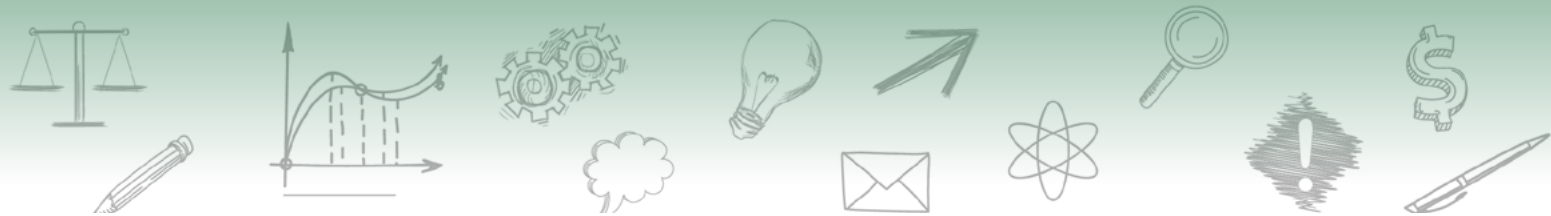
§ 1º Nos casos de necessidade de realização de Prova de Conceito, os procedimentos e critérios objetivos a serem utilizados na avaliação da mesma deverão constar no Termo de Referência.

<sup>88</sup> **Instrução Normativa nº 1, de 2019**

Art. 12, § 5º O Termo de Referência ou Projeto Básico, a critério da Área Requisitante da solução ou da Área de TIC, poderá ser disponibilizado em consulta ou audiência pública, a fim de avaliar a completude e a coerência da especificação dos requisitos, a adequação e a exequibilidade dos critérios de aceitação.

<sup>89</sup> **Instrução Normativa nº 1, de 2019**

Art. 12, § 5º O Termo de Referência ou Projeto Básico, a critério da Área Requisitante da solução ou da Área de TIC, poderá ser disponibilizado em consulta ou audiência pública, a fim de avaliar a completude e a coerência da especificação dos requisitos, a adequação e a exequibilidade dos critérios de aceitação.



## Contratação de serviços sob o regime de execução indireta

A Instrução Normativa nº 5, de 2017<sup>90</sup>, é a norma operacional vigente que rege as contratações de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito do Sistema de Serviços Gerais (Sisg)<sup>91</sup>.

Ela fixa que a elaboração do termo de referência é uma das etapas do planejamento da contratação, constituindo responsabilidade do setor requisitante a sua elaboração, conforme prazo estabelecido pela autoridade competente do setor de licitações<sup>92</sup>. Fixa ainda o conteúdo mínimo que o TR deve ter<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> **Instrução Normativa nº 5, de 2017**. Disponível em: [www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-Atualizada](http://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-Atualizada). Acesso em: 24 jul. 2021.

<sup>91</sup> **Decreto nº 1.094, de 1994**

Art. 1º Ficam organizadas sob a forma de sistema, com a designação de Sistema de Serviços Gerais (SISG), as atividades de administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, material, transporte, comunicações administrativas e documentação.

§ 1º Integram o SISG os órgãos e unidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, incumbidos especificamente da execução das atividades de que trata este artigo.

§ 2º Os Ministérios Militares e o Estado-Maior das Forças Armadas poderão aplicar, no que couber, as normas pertinentes ao SISG.

<sup>92</sup> **Instrução Normativa nº 5, de 2017**

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

Art. 29, § 2º Cumpre ao setor requisitante a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a quem caberá avaliar a pertinência de modificar ou não os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco, a depender da temporalidade da contratação, observado o disposto no art. 23.

Art. 27. Concluídas as etapas relativas aos Estudos Preliminares e ao Gerenciamento de Riscos, os setores requisitantes deverão encaminhá-los, juntamente com o documento que formaliza a demanda, à autoridade competente do setor de licitações, que estabelecerá o prazo máximo para o envio do Projeto Básico ou Termo de Referência, conforme alínea “c” do inciso I, do art. 21.

<sup>93</sup> **Instrução Normativa nº 5, de 2017**

Art. 30. O Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter, no mínimo, o seguinte conteúdo:

I - declaração do objeto;

II - fundamentação da contratação;

III - descrição da solução como um todo;

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto;

VI - modelo de gestão do contrato;

VII - critérios de medição e pagamento;

VIII - forma de seleção do fornecedor;

IX - critérios de seleção do fornecedor;

X - estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; e

XI - adequação orçamentária.

§ 1º Nas contratações que utilizem especificações padronizadas, em atenção ao § 4º do art. 20, o responsável pela elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico produzirá somente os itens que não forem estabelecidos como padrão.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 449, de 17 de fevereiro de 1992. Institui o Catálogo Unificado de Materiais, os Sistemas Integrados de Registro de Preços e de Cadastro de Fornecedores, na Administração Direta, nas Autarquias e nas Fundações Públicas, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D0449.htmimpresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0449.htmimpresao.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994. Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D1094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1094.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86impresao.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

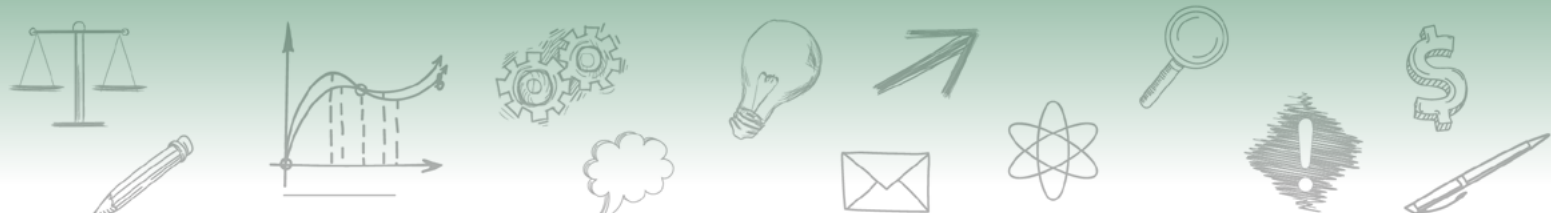
BRASIL. Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1988. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2743.htmimpresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2743.htmimpresao.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3931htm.htmimpresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htmimpresao.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011. Dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP, do Poder Executivo federal. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7579.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.



BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Lei-Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em: 24 jul.



CASA CIVIL. Exposição de Motivos nº 104, de 18 de junho. Proposta de edição de Medida Provisória que "Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e revoga o §1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

Fortini, Cristiana (Coord.). **Registro de preços**: análise crítica do Decreto Federal nº 7.892/13, com as alterações posteriores. 3. ed. ver., ampl. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

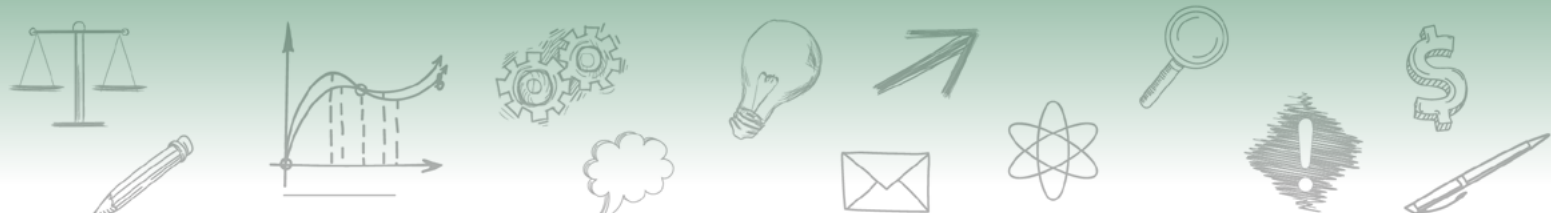
Reis, Paulo Sérgio de Monteiro. **Sistema de registro de preços**: uma forma inteligente de contratar – teoria e prática. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (SLTI/MPOG). Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/407-instrucao-normativa-n-01-de-19-de-janeiro-de-2010>. Acesso em: 24 jul. 2021.

SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (SLTI/MPOG). Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Brasília, DF. Disponível em: [www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02\\_30042008.htm](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm). Acesso em: 24 jul. 2021.

SECRETARIA DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (SEGES/MP). Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF. Disponível em: [www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada](http://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada). Acesso em: 24 jul. 2021.

SECRETARIA DE GOVERNO DIGITAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA (SGD/ME). Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. Brasília, DF. Disponível em: [www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/instrucao-normativa-sgd-me-no-1-de-4-de-abril-de-2019-versao-compilada](http://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/instrucao-normativa-sgd-me-no-1-de-4-de-abril-de-2019-versao-compilada). Acesso em: 24 jul. 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (PLENÁRIO). Acórdão nº 1.196, de 09 de maio de 2006. Inspeção na área de contratos. Irregularidades. Audiência dos responsáveis. Acolhimento de algumas razões de justificativa. Rejeição das demais. Encaminhamento do processo ao ministério público junto ao TCU, para exame da interposição de recurso de revisão em relação às contas já julgadas. Determinações. Detectadas diversas irregularidades na área de contratos, em diferentes exercícios, impõe-se a remessa do processo ao ministério público junto ao TCU para exame quanto à interposição de recursos de revisão em relação às contas já julgadas. Brasília, DF. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1196%2520ANOACORDAO%253A2006/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520?uuid=5a49c0b0-33a7-11eb-8d59-b799889a28db](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1196%2520ANOACORDAO%253A2006/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520?uuid=5a49c0b0-33a7-11eb-8d59-b799889a28db). Acesso em: 24 jul. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (PLENÁRIO). Acórdão nº 1.737, de 04 de julho de 2012. Denúncia. Irregularidade na utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços de natureza continuada. Determinações. Pedido de reexame. Provimento parcial. Alteração da deliberação recorrida. Permissão para utilização do SRP para contratação de serviços contínuos, observadas condições para impedir desvirtuamento da licitação. Ciência aos interessados. Brasília, DF. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1737%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=5a49c0b0-33a7-11eb-8d59-b799889a28db](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1737%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=5a49c0b0-33a7-11eb-8d59-b799889a28db). Acesso em: 24 jul. 2021.



## Glossário

Nº:	Termo:	Definição / significado:
4	Sistema de Registro de Preços	(Decreto nº 7.892, de 2013, Art. 2º, I): conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras
5	Serviços Continuados	(Instrução Normativa nº 5, de 2017, Art. 15): são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.