



Enap

Elaboração de termos de referência para contratação de bens e serviços

Módulo

1 Processo de contratação pública



Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Conteudista

Ronaldo Corrêa, 2020

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

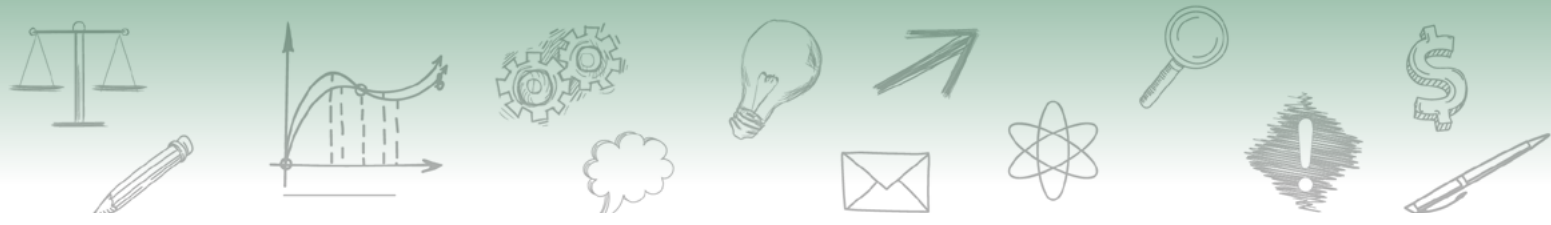


Enap, 2021

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Educação Continuada

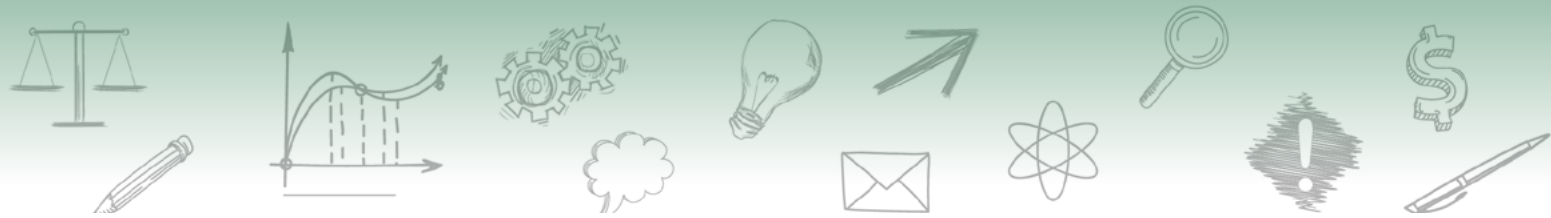
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



Sumário

1. Fundamentos da contratação pública 5





Módulo 1 Processo de contratação pública

Apresentação

Prezado(a) participante,

O processo administrativo de contratação pública é o meio formal através do qual a Administração Pública define suas necessidades, justifica a escolha de uma solução que melhor lhe atenda, seleciona um fornecedor e garante a fiel execução do contrato dela decorrente. A etapa de seleção do fornecedor recebe maior destaque, pois trata-se da licitação propriamente dita, a qual, segundo lição do professor Ronny Charles Lopes de Torres¹, é justamente o procedimento prévio de seleção por meio do qual a Administração, mediante critérios previamente estabelecidos, isonômicos, abertos ao público e fomentadores da competitividade, busca escolher a melhor alternativa para a celebração de um contrato.

Todo o processo administrativo de contratação deve obedecer aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública em geral, aos princípios legais do processo administrativo, além dos princípios específicos da legislação de licitação. Com isto, temos que a licitação não é um fim em si mesmo, mas um instrumento apropriado para o atingimento de certas finalidades, conforme ensina o professor Marçal Justen Filho².

A finalidade legal expressa da licitação é selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, assegurando igualdade de oportunidade a todos os interessados e promovendo o desenvolvimento nacional sustentável, conforme fixa o artigo 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993³.

Importante destacar que os assuntos deste curso que se referirem à Lei nº 8.666/93 continuarão válidos até 1º de abril de 2023, data em que a Lei nº 8.666/93 será completamente revogada pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21).

Colocar tudo isso em prática exige da administração muita dedicação e capacitação!

E é aí que entra a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), fundação pública vinculada ao Ministério da Economia (ME), cujo papel, desde a sua criação, em 1986, é transformar a administração pública em competência, conhecimento, inovação, atitude, resultado e valor⁴.

¹ Torres, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações comentadas**. 11. ed. revista, ampliada e atualizada. Curitiba: Editora Juspodivm, 2021. p. 46.

² Justen Filho, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 90.

³ **Lei nº 8.666, de 1993**

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

⁴ Enap – Escola Nacional de Administração Pública. **A escola**. Disponível em: www.enap.gov.br/pt/a-escola. Acesso em: 24 jul. 2021.



Para tanto, atua na oferta de cursos e programas de educação executiva e pós-graduação (*lato e stricto sensu*), nas modalidades presencial, a distância e mista, além da produção e disseminação de conhecimento sobre gestão e políticas públicas⁵.

Neste curso, abordaremos o tema “Elaboração de termos de referência para contratação de bens e serviços”, com base nas normas gerais e correlatas aplicáveis, nas orientações oficiais do órgão central⁶ do Sistema de Serviços Gerais (SISG)⁷ e da Advocacia-Geral da União (AGU)⁸, e demais referenciais de conduta e de boas práticas.

Destacamos que não serão abordados os procedimentos detalhados do processo administrativo de contratação como um todo, de forma exaustiva, haja vista que há outros cursos complementares com este intuito, disponíveis no catálogo da Enap.

DESTAQUE

O objetivo, neste momento, é demonstrar as ações e os cuidados necessários na etapa de planejamento da contratação e, mais especificamente, na elaboração do termo de referência, que é um artefato fundamental para o sucesso das demais etapas do processo.

Ao longo do curso você contará com textos, vídeos e materiais complementares, objetivando principalmente oferecer aos servidores que atuam na área de suprimentos a oportunidade de refletir sobre a gestão da logística pública e suas relações com as macrofunções da organização, em particular o planejamento e a gestão de suprimentos, bem como, conhecer e aplicar instrumentos que potencializem a eficiência, a eficácia e a efetividade dos processos de trabalho nessa área, reforçando a visão sistêmica do ciclo da gestão da logística no setor público.

Desejamos a todos um ótimo curso!

⁵ Idem. **Cursos da Enap**. Disponível em: www.enap.gov.br/pt/curso. Acesso em: 24 jul. 2021.

⁶ **Decreto nº 9.745, de 2019**

Art. 127. À Secretaria de Gestão compete:

VII - atuar como órgão central do Siorg e do Sisg;

⁷ 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.

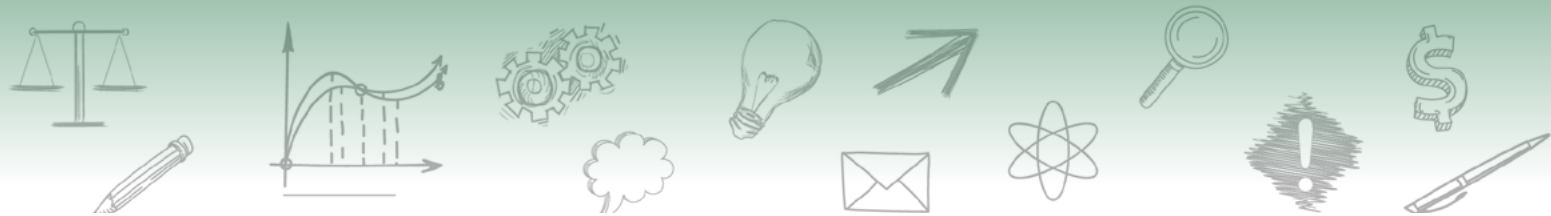
Art. 2º O SISG compreende:

I. o órgão central, responsável pela formulação de diretrizes, orientação, planejamento e coordenação, supervisão e controle dos assuntos relativos a Serviços Gerais;

II. os órgãos setoriais, unidades incumbidas especificamente de atividades concernentes ao SISG, nos Ministérios e órgãos integrantes da Presidência da República;

III. os órgãos seccionais, unidades incumbidas da execução das atividades do SISG, nas autarquias e fundações públicas.

⁸ AGU – Advocacia-Geral da União. **Orientações Normativas da AGU**. Disponível em: <https://antigo.agu.gov.br/orientacao/pagina/1>. Acesso em: 24 jul. 2021.



1. Fundamentos da contratação pública

DESTAQUE

Objetivo de aprendizagem:

Ao final desta unidade, você será capaz de identificar os fundamentos sobre o processo de contratação pública.

Contextualização

A contratação pública demanda um processo formal, denominado processo administrativo de contratação ou metaprocessos de aquisição pública, conforme define o Tribunal de Contas da União (TCU)⁹. No âmbito deste processo, temos etapas bem definidas, e cada uma delas possui artefatos típicos, que devem ser elaborados pelos agentes públicos que atuarão desde o planejamento da contratação até o encerramento da execução do objeto contratado.

Para reforçar sua aprendizagem, assista ao vídeo a seguir, no qual o professor Ronaldo Corrêa apresenta os fundamentos da contratação pública.

 https://cdn.evg.gov.br/cursos/433_EVG/videos/modulo01_video01.mp4

Como vimos, o processo administrativo de contratação tem três etapas:

- planejamento;
- seleção do fornecedor e
- contrato.

E em cada uma delas temos artefatos típicos, como o termo de referência, o edital e o contrato.

O que é contratação pública

Observando-se as ponderações apresentadas por Alisson M. Laurindo e Alex V. Teixeira¹⁰, concluímos que, para atender ao seu público-alvo no tempo certo, no local correto e nas condições desejadas, de forma eficiente e com o correto uso dos recursos públicos, **a Administração Pública precisa instituir e gerenciar atividades logísticas, assim como qualquer outra instituição privada de porte similar.**

O que diferencia a logística da contratação pública em relação à da iniciativa privada é principalmente os objetivos a serem alcançados e os procedimentos adotados, bem como os controles empregados em cada etapa.

⁹ TCU – Tribunal de contas da União. **Riscos e Controles nas Aquisições**. Disponível em: www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm. Acesso em: 24 jul. 2021.

¹⁰ Laurindo, Alisson M., Teixeira, Alex V. **A logística na administração pública: conceitos e métodos**. Curitiba: InterSaberes, 2014. p. 28.



Legislação aplicada

A Lei nº 8.666, de 1993, estabelece as normas gerais que regem a contratação pública dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios¹¹. Assim, mesmo nos casos em que a seleção do fornecedor ocorrer através da modalidade pregão, o contrato dela decorrente será regido pela norma geral aplicável.

Já a licitação na modalidade pregão, é regida pela Lei nº 10.520, de 2002¹², sendo sua forma presencial regulamentada pelo Decreto nº 3.555, de 2000¹³, e a forma eletrônica pelo Decreto nº 10.024, de 2019¹⁴.

SAIBA MAIS

Importância da contratação

Conforme fixa a Constituição Federal em seu artigo 37, a Administração Pública obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e a licitação pública se insere no inciso XXI deste mesmo artigo, estando, portanto, vinculada ao cumprimento dos princípios gerais que regem a Administração Pública¹⁵.

Neste contexto a contratação pública é de suma importância, pois é através dela que a Administração vai dispor dos meios para executar suas ações e cumprir sua finalidade. A eficiência na Administração Pública, por exemplo, só é possível quando as contratações públicas são realizadas corretamente e de maneira tempestiva, com a maior celeridade possível e garantindo a seleção da proposta mais vantajosa dentre as que atendem às especificações do edital.

Modalidades de licitação

As modalidades de licitação são fixadas taxativamente na norma geral de licitações e caracterizam os diferentes tipos de procedimentos passíveis de adoção na etapa de seleção do fornecedor.

¹¹ Lei nº 8.666, de 1993

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

¹² Lei nº 10.520, de 2002. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 24 jul. 2021.

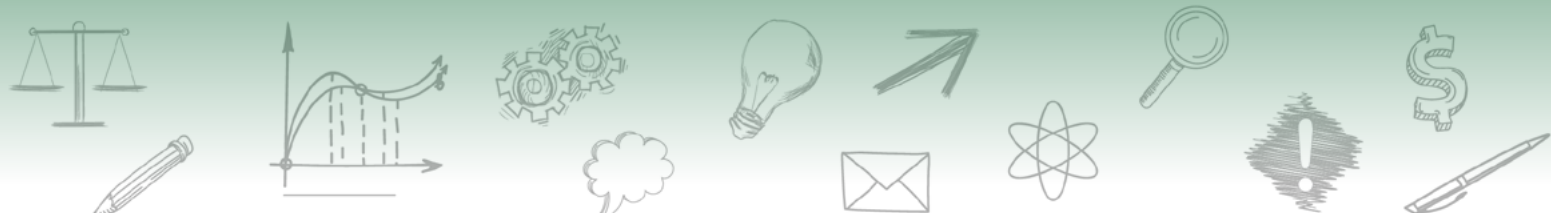
¹³ Decreto nº 3.555, de 2000: Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 24 jul. 2021.

¹⁴ Decreto nº 10.024, de 2019. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 24 jul. 2021.

¹⁵ Constituição Federal de 1988

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



As diferenças entre as modalidades, segundo o professor Marçal Justen Filho, “retratam a necessidade de adequar a disputa ao objeto a ser contratado”¹⁶.

Assista ao vídeo a seguir, no qual o professor Ronaldo Corrêa apresenta os fundamentos da contratação pública, na modalidade de licitação.



https://cdn.evg.gov.br/cursos/433_EVG/videos/modulo02_video01.mp4

REFERÊNCIAS

AGU – Advocacia-Geral da União. **Orientações Normativas da AGU**. Disponível em: <https://antigo.agu.gov.br/orientacao/pagina/1>. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jul. 2020.

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. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 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. Brasília, DF. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D10024.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. Acesso em: 24 jul. 2021.

¹⁶ Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 419.



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. Acesso em: 24 jul. 2020.

Enap – Escola Nacional de Administração Pública. **A escola**. Disponível em: www.enap.gov.br/pt/a-escola. Acesso em: 24 jul. 2021.

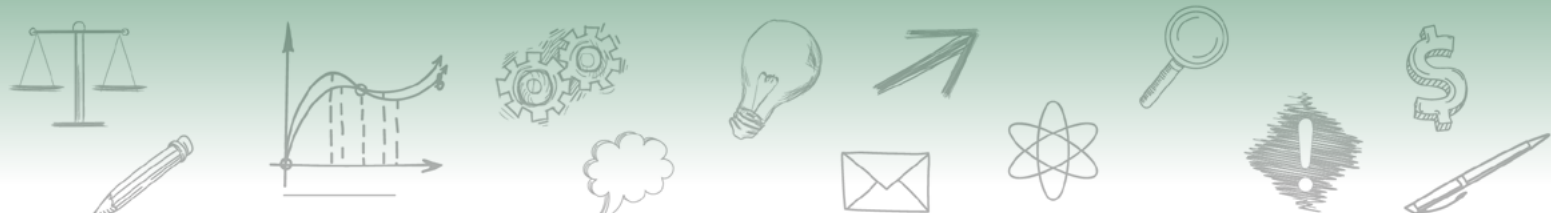
Enap – Escola Nacional de Administração Pública. **Cursos da Enap**. Disponível em: www.enap.gov.br/pt/curso. Acesso em: 24 jul. 2021.

Justen Filho, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

Laurindo, Alisson M.; Teixeira, Alex V. **A logística na administração pública: conceitos e métodos**. Curitiba: InterSaberes, 2014.

Torres, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações comentadas**. 11. ed. revista, ampliada e atualizada. Curitiba: Ed. Juspodivm, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Riscos e Controles nas Aquisições. **Portal TCU**. Disponível em: www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm. Acesso em: 24 jul. de 2021.



Glossário

Nº:	Termo:	Definição / significado:
1	Termo de referência	<p>(Decreto nº 10.024, de 2019, Art. 3º, XI): documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:</p> <p>a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:</p> <ol style="list-style-type: none">1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e3. o cronograma físico-financeiro, se necessário; <p>b) o critério de aceitação do objeto;</p> <p>c) os deveres do contratado e do contratante;</p> <p>d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;</p> <p>e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;</p> <p>f) o prazo para execução do contrato; e</p> <p>g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.</p>