



## ► Fundamentos de Transferências voluntárias

Módulo II - Proposição de transferências voluntárias

Aula 3 - Detalhando o objeto proposto

---

Este conteúdo está organizado nos seguintes tópicos:

1. *Estudos técnicos preliminares;*
2. *Projeto Básico e Termo de Referência;*
3. *Orçamento de referência; e*
4. *Falhas frequentes identificadas pelo TCU na fase de proposição.*

*Material complementar*

*Referências Bibliográficas*



© Copyright 2020, Tribunal de Contas de União  
[portal.tcu.gov.br](http://portal.tcu.gov.br)

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

### **Responsabilidade pelo Conteúdo**

Tribunal de Contas da União  
Secretaria Geral da Presidência  
Instituto Serzedello Corrêa

### **Conteudistas**

Vilmar Agapito Teixeira

### **Tratamento Pedagógico**

Marcela de Oliveira Timóteo

Este material tem função didática. A última atualização ocorreu em novembro de 2021. As afirmações e opiniões são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não expressar a posição oficial do Tribunal de Contas da União.

## Aula 3 – Detalhando o objeto proposto

---

*A proposta e o plano de trabalho foram aprovados ....*

*Quais os próximos passos?*

*Como elaborar o projeto básico e o termo de referência?*

### INTRODUÇÃO

Sejam bem-vindos a nossa terceira aula do Módulo II!

O município do nosso exemplo prático conseguiu incluir na Plataforma +Brasil a proposta de trabalho **para completar a rede de coleta e tratamento de esgotos**. Ao aprovar o plano de trabalho, a Funasa exigiu a apresentação do projeto básico da obra com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do engenheiro projetista.

Por outro lado, o plano de trabalho para o **projeto de manejo de resíduos sólidos**, cujo chamamento público foi aberto recentemente, também foi aprovado pelo concedente, mas depende da apresentação do termo de referência para a aquisição dos equipamentos, do projeto básico para a contratação das obras e do orçamento previsto. Além disso, o município foi contemplado numa emenda da bancada estadual para a compra de **caminhão compactador de lixo** e, para concluir a fase de proposição, o concedente também solicitou o termo de referência.

Como elaborar o projeto básico? O que é ART? Para que serve o termo de referência?

Para responder a essas e a outras perguntas, vamos aprender nesta aula sobre a importância dos **estudos técnicos preliminares** e como **elaborar o projeto básico e o termo de referência**. E, ao final da aula, veremos uma síntese das **falhas mais frequentes verificadas pelo TCU** na fase de Proposição.

Ao final da aula, esperamos que você tenha condições de:

- entender a importância de elaborar estudos técnicos preliminares;
- conhecer requisitos para elaborar projeto básico, termo de referência e orçamento de referência; e
- conhecer as falhas mais frequentes verificadas pelo TCU na fase de Proposição.

Então, vamos começar?

## 1. ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES

Lembra-se da nossa primeira aula deste módulo? Aprendemos sobre a importância de fazer o levantamento de necessidades para identificar os problemas relevantes e priorizar as melhores alternativas de solução. No momento de detalhar o objeto proposto na TVU a existência de informações produzidas nessa fase preliminar se torna mais relevante, em especial, quando há mais de uma solução viável ou a solução envolve empreendimento caro ou complexo.

Para a tomada de decisão sobre o que deverá ser produzido ou adquirido, é fundamental a realização de **estudos técnicos preliminares**. Esses estudos têm o objetivo de identificar necessidades (o porquê), escolher a melhor alternativa para o atendimento dos anseios da sociedade local (o quê) e estimar os recursos necessários (o quanto).

Ir direto para o desenho do projeto, sem uma sinalização positiva da viabilidade do empreendimento, pode resultar no desperdício de recursos públicos pela impossibilidade de execução e utilização do resultado almejado. Assim, antes de iniciar um empreendimento, a administração local deve definir o universo de ações e projetos (**programa de necessidades**) que deverão ser considerados para **estudo de viabilidade**.

Em seguida, é necessário estabelecer as características de cada solução, tais como, a que se destina, futuros usuários, dimensões, equipamentos a serem usados etc. Deve-se considerar também a área de influência de cada empreendimento, levando em conta a população e a região a serem beneficiadas. Do mesmo modo, precisam ser observadas as restrições legais e sociais, estabelecidas em planos de ordenamento territorial e códigos locais de obras.

O estudo de viabilidade objetiva eleger o empreendimento que melhor responda ao programa de necessidades, **sob os aspectos técnico, ambiental e socioeconômico**. No aspecto técnico, devem ser avaliadas as alternativas para implantação do projeto. A avaliação ambiental envolve o exame preliminar do impacto ambiental do empreendimento, de forma a promover a perfeita adequação da obra ao meio ambiente. A análise socioeconômica, por sua vez, inclui o exame das melhorias e possíveis malefícios advindos da implantação do projeto. Nesse momento deve ser feita também a estimativa do custo de cada possível alternativa para verificar a relação custo-benefício.

Concluídos os estudos e selecionada a alternativa, deve-se preparar um relatório descritivo da avaliação e da opção escolhida, suas características principais, critérios e parâmetros usados para a sua definição, demandas a serem atendidas e o pré-dimensionamento dos elementos que a compõem. Essa peça pode ser considerada como um **anteprojeto**, que não se confunde com o **projeto básico** e o **termo de referência** para fins de orçamentação e contratação.

O anteprojeto, exigido em obras de maior porte, consiste na representação técnica da opção aprovada no estudo de viabilidade. Deve apresentar os principais elementos – plantas baixas, cortes e fachadas – de arquitetura, da estrutura e das instalações em geral do empreendimento, além de determinar o padrão de acabamento e o custo médio. O nível de detalhamento do anteprojeto ainda não permite a perfeita caracterização do empreendimento, apenas possibilita o conhecimento sobre o que se pretende e estabelece as diretrizes para a elaboração do projeto básico.

No nosso exemplo prático, **antes de a administração municipal de Porto Dengoso decidir pela construção de um aterro sanitário**, deveria elaborar estudos preliminares para avaliar as alternativas e descrever a solução mais adequada, do ponto de vista técnico-ambiental-social. Se a melhor solução for a construção do aterro, os estudos preliminares podem indicar isso, com as características, restrições e condições de implantação, evitando falhas futuras no empreendimento.

A [Portaria Interministerial 424/2016](#) disciplina que, no caso de obras ou serviços de engenharia, a **análise final de custos** a cargo da mandatária será realizada depois da entrega do orçamento de referência, observado o disposto nos arts. 16 a 18 do [Decreto nº 7.983, de 2013](#), e de **visita de campo preliminar**. Previamente à aceitação do projeto básico pela mandatária, para a execução de obras e serviços de engenharia de valor igual ou superior a R\$ 5 milhões (vide art. 3º, III, e 21, § 12, da [PI 424/2016](#)), o proponente deverá apresentar estudo de **alternativas de concepção de projeto**, cuja análise pela mandatária é condicionante para a aprovação do projeto básico.

O concedente ou a mandatária deverá exigir que o proponente apresente plano de [sustentabilidade](#) do empreendimento a ser realizado ou do equipamento a ser adquirido (vide art. 21, § 13, da [PI 424/2016](#)). Da mesma forma, [regras e diretrizes](#) de [acessibilidade](#) devem ser observados nas obras e serviços de engenharia custeados com TVU.

## 2. PROJETO BÁSICO E TERMO DE REFERÊNCIA

O projeto básico ou o termo de referência tem a finalidade de detalhar o objeto proposto e demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução. Eles são o resultado do desdobramento dos estudos preliminares, que indicou a solução viável para o problema apontado na proposta da TVU. Com base neles é possível licitar e contratar.

O **projeto básico** é conjunto de elementos por meio do qual o proponente deve **caracterizar a obra**, instalação ou serviço de engenharia objeto do convênio ou contrato de repasse, demonstrando a **viabilidade técnica**, os **custos** envolvidos, as **etapas** e os **prazos de execução**. O projeto básico deve ser elaborado com base em estudos técnicos preliminares e assegurar o adequado tratamento do **impacto ambiental** do empreendimento (art. 21 da [PI 424/2016](#)).

Quando o objeto da transferência voluntária envolver **aquisição de bens** ou a **prestação de serviços**, o projeto básico recebe o nome de **termo de referência**, o que não altera a necessidade de contemplar a descrição completa e precisa do bem ou serviço, o orçamento previsto, a definição de métodos a serem usados e o prazo de execução do objeto.

Tanto o projeto básico quanto o termo de referência devem conter elementos capazes de propiciar a **avaliação do custo** pelo concedente, diante de **orçamento detalhado**, considerando os preços praticados no mercado da região onde deve ser executado o objeto, os métodos a serem aplicados e os prazos de execução.

Portanto, o projeto básico e o termo de referências devem conter nível de detalhamento e precisão adequados e suficientes para detalhar “o quê” será feito ou entregue. Esses projetos não se destinam a disciplinar ou orientar a execução da obra ou do serviço, pois esse é o papel do **projeto executivo**, que irá responder “como” a obra ou o serviço será feito, a fim de evitar falhas durante a sua execução.

Para a inclusão de projeto básico ou termo de referência na Plataforma +Brasil, o usuário deverá acessar a aba “Projeto Básico/Termo de Referência” do submenu “Plano de Trabalho”. Podem ser incluídos documentos com os dados da obra (Projeto Básico) ou dos serviços, materiais e equipamentos (Termo de Referência).

Vamos analisar um exemplo real?

Veja o Convênio 909547/2020. O Município de Várzea Alegre – CE pactuou esse convênio com a Funasa para a implantação do sistema de manejo de resíduos sólidos, com a construção de aterro sanitário e aquisição de equipamentos, no valor total de R\$ 4.800.000,00, a serem aportados pela concedente. Veja se a descrição do problema e a solução adotada estão coerentes (lembre-se da aula anterior).

A meta proposta foi a construção do aterro sanitário, desdobrada em 11 etapas, de acordo com as etapas da obra. Observe que a proposta não indica com clareza quais equipamentos serão adquiridos, embora o valor para esse fim esteja indicado no plano de aplicação. Essas falhas no plano de trabalho comprometem a transparência do ajuste e devem ser supridas pelo projeto básico e/ou pelo termo de referência respectivos.

A **inclusão dos projetos** é feita basicamente por meio de arquivos anexados à proposta (upload dos arquivos na Plataforma +Brasil). Como vimos na aula anterior, essas operações estão descritas em detalhes no [Manual de Inclusão de Propostas do sistema](#). O sistema disponibiliza atualmente uma interface para **anexar os arquivos com os projetos**, a partir de uma tela com campos para descrever o conteúdo do arquivo. Podem ser incluídos vários documentos,

**Consultar Pré-Convênio/Convênio** 36211 - FUNCA

**Projeto Básico/Termo de Referência**

PropONENTE: CNPJ 07.539.273/0001-58 - MUNICIPIO DE VARZEA ALEGRE

**Executores**  
Nenhum registro foi encontrado.

Fundamento Legal: Decreto nº 6.170/2007 e Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016.

Orgão: 36000 - MINISTERIO DA SAUDE

Orgão Vinculado: 36211 - FUNDACAO NACIONAL DE SAUDE

**Justificativa**

Caracterização dos Interesses Recíprocos: Várzea Alegre/CE tem população estimada de 38.434 hab., área territorial de 829,976 km². O objetivo principal da demanda solicitada é implantar a melhorias nos sistemas convencionais de gerenciamento de rejeitos, com a coleta e disposição adequada em aterro sanitário e promover a melhoria da qualidade de vida da população.

Público Alvo: População do Município de Várzea Alegre.

Problema a ser resolvido: A limpeza urbana é um dos setores que recebe um grande empenho da Prefeitura Municipal de Várzea Alegre, sendo a falta de aterro sanitário que funciona com condições adequadas o grande problema vivenciado neste setor, este fato vem ocasionando uma série de problemas, principalmente de saúde na população.

Resultados esperados: Promoção da saúde e desenvolvimento através de gerenciamento de rejeitos, com a coleta e disposição adequada em aterro sanitário.

Relação entre a proposta e os objetivos e diretrizes do programa: A proposta visa beneficiar a população através da construção de aterro sanitário e aquisição de equipamentos, ação essa que visa solucionar os problemas gerados pela falta de aterro sanitário no município, contribuindo para a melhoria das condições de saúde da população, através de coleta, transporte, destinação e disposição final adequada de resíduos sólidos.

Objeto do Convênio: **Implantação do Sistema de Resíduos Sólidos - Aterro Sanitário e Aquisição de Equipamentos no Município de Várzea Alegre – Ceará.**

Capacidade Técnica e Gerencial: Em atendimento ao disposto na legislação vigente, atesto para os devidos fins e sob as penas da Lei, que o Município de Várzea Alegre dispõe em seu quadro de pessoal de profissionais capacitados que atendem aos requisitos necessários de capacidade técnica e gerencial para execução do objeto proposto, tendo os mesmos experiência no desenvolvimento das atividades que serão requeridas durante a execução do objeto desta proposta.

**Listagem de Etapas**

Numero de Etapa	Especificação	Valor (R\$)	Data de Início	Data de Término
1	EXECUÇÃO DE VALAS	R\$ 359.840,36	31/12/2020	31/12/2021
2	EDIFICAÇÕES PARA ADMINISTRAÇÃO E APOIO OPERACIONAL	R\$ 215.784,22	31/12/2020	31/12/2023
3	EQUIPAMENTOS DE COLETA DE RESÍDUOS	R\$ 639.360,64	31/12/2020	31/12/2023
4	EQUIPAMENTOS DE OPERAÇÃO DO ATERRO (TRATOR DE ESTEIRAS, RETROSCAVADEIRA, CAMINHÃO BASCULANTE, ETC.)	R\$ 891.488,51	31/12/2020	31/12/2023
5	IMPERMEABILIZAÇÃO DE VALAS	R\$ 292.027,87	31/12/2020	31/12/2023
6	SERVIÇOS PRELIMINARES	R\$ 71.628,07	31/12/2020	31/12/2023
7	SISTEMA DE DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS	R\$ 431.568,43	31/12/2020	31/12/2023
8	SISTEMA DE DRENAGEM DE LIXIVIADOS	R\$ 287.712,29	31/12/2020	31/12/2023
9	SISTEMA DE DRENAGEM E TRATAMENTO DE GASES	R\$ 719.280,72	31/12/2020	31/12/2023
10	SISTEMA DE TRATAMENTO DE LIXIVIADOS	R\$ 719.280,72	31/12/2020	31/12/2023
11	VIAS DE ACESSO INTERNA E EXTERNA	R\$ 71.928,07	31/12/2020	31/12/2023

**Valores Totais**

Valor	Valor (R\$)
Valor Cadastrado	R\$ 4.800.000,00
Valor a Cadastrar	R\$ 0,00
Valor Global	R\$ 4.800.000,00

**Tipos Despesa**

Tipo Despesa	Descrição	Cod. Natureza Despesa	Natureza Aquisição	Un.	Qtd	Valor Unitário	Valor Total	Status
OBRA	Implantação do Sistema de Resíduos Sólidos	44905199	Recursos do convênio	UN	1.0	R\$ 3.169.150,85	R\$ 3.169.150,85	Aprovado
BEM	Aquisição de Equipamentos	44905200	Recursos do convênio	UN	1.0	R\$ 1.630.849,15	R\$ 1.630.849,15	Aprovado

**Valores Totais**

Valor total	Com Recurso do convênio	Contrapartida em bens/serviços	Rend. Aplicação
TOTAL em Bens	R\$ 1.630.849,15	R\$ 1.630.849,15	R\$ 0,00
TOTAL em Tributos	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL em Obras	R\$ 3.169.150,85	R\$ 3.169.150,85	R\$ 0,00
TOTAL em Serviços	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL em Outros	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL em Despesa Administrativa	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL GERAL	R\$ 4.800.000,00	R\$ 4.800.000,00	R\$ 0,00

**Projeto Básico / Termo de Referência** 36211 - FUNDACAO NACIONAL DE SAUDE

**DOCUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS** 07.539.273/0001-58 - MUNICIPIO DE VARZEA ALEGRE

**Dados Básicos** Anexos Responsável Técnico Documentação Complementar QCI PO/CFR Quadro Resumo

Número da Proposta: 29309/2020 Número do Convênio: 909547/2020

Programa: 3621120200016 - 2222 - Saneamento Basico (Acao: 7XK8 - Manejo de Residuos Solidos)

Objeto: Implantação do Sistema de Resíduos Sólidos - Aterro Sanitário e Aquisição de Equipamentos no Município de Várzea Alegre – Ceará.

Valor Global: R\$ 4.800.000,00 Repasse: R\$ 4.800.000,00

Apelido do Empreendimento: \* Implantação do Sistema de Resíduos Sólidos

Proponente: MUNICIPIO DE VARZEA ALEGRE UF: CE

Contrapartida: R\$ 0,00 Percentual Mínimo Contrapartida: 0,0%

Situação dos Documentos Orçamentários: Enviada para Análise

contendo, por exemplo, os dados da obra (Projeto Básico) e a contratação de serviços e aquisição de materiais e equipamentos (Termo de Referência).

Dependendo da natureza e complexidade do objeto, **o projeto básico pode ser integrado por vários elementos e estudos técnicos**, tais como:

- memorial descritivo e planta de locação;
- projetos específicos, como o projeto de administração da obra e de construção de módulos do empreendimento;
- planilha orçamentária e memorial de cálculo dos itens de serviço;
- cronograma físico e financeiro do empreendimento; e
- Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do projeto.

Dados Básicos	Anexos	Responsável Técnico	Documentação Complementar	QCI	PO/CFE	Quadro Resumo
Descrição	Tipo	Data de Envio	Enviado por	Perfil	Nome do arquivo	Ações
MEMORIAL DESCRITIVO	Memorial Descritivo	16/09/2021	JOSE HELDER MAXIMO DE CARVALHO	Proponente / Conveniente / Tomador	01 - MEMORIAL DESCRITIVO.pdf	
PLANTA_LOCAÇÃO	Outros	16/09/2021	JOSE HELDER MAXIMO DE CARVALHO	Proponente / Conveniente / Tomador	02 - PLANTA_LOCAÇÃO_ATERRO.pdf	
PROJETO_ADMINISTRAÇÃO_COMPLETO	Outros	16/09/2021	JOSE HELDER MAXIMO DE CARVALHO	Proponente / Conveniente / Tomador	03 - PROJETO_ADMINISTRAÇÃO_C01.pdf	
PROJETO_CÉLULA_COMPLETO	Outros	16/09/2021	JOSE HELDER MAXIMO DE CARVALHO	Proponente / Conveniente / Tomador	04 - PROJETO_CÉLULA_COMPLETO01.pdf	

Dados Básicos	Anexos	Responsável Técnico	Documentação Complementar	QCI	PO/CFE	Quadro Resumo
CPF	Nome	Atividade	CREA/CAU	Ações		
***.376.703.**	JOÃO ANTERO DA SILVA FILHO	Engenharia	40980CE			

ART/RRT	Data Emissão	Tipo	Responsável Técnico	Arquivo	Ações
CE20210849987	03/09/2021	Orçamento / Projeto	JOÃO ANTERO DA SILVA FILHO	DOC070.pdf	

No. Meta/Submeta	Item Investimento	Descrição da Meta/Submeta	Situação	Qtd.	Und.	Lote de Licitação	Repasso	Contrapartida	Total	Ações
1	Coleta e Tratamento de Resíduos Sólidos	CONSTRUÇÃO DE UM ATERRO SANITÁRIO		1,00	T		R\$ 4.800.000,00	R\$ 0,00	R\$ 4.800.000,00	
1.1		CONSTRUÇÃO DE UM ATERRO SANITÁRIO	Enviada para Análise			1	R\$ 4.800.000,00	R\$ 0,00	R\$ 4.800.000,00	
Total Geral:							R\$ 4.800.000,00	R\$ 0,00	R\$ 4.800.000,00	
Diferença do Valor Orçado (Proposta):							R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	

Meta	Submeta	Data Base	Localidade	Previsão de Início da Obra	Duração da Obra (meses)	Obra acompanhada por evento?	Preço Total	Ações
1 - CONSTRUÇÃO DE UM ATERRO SANITÁRIO	1.1 - CONSTRUÇÃO DE UM ATERRO SANITÁRIO	07/2021	CE	12/2021	12		R\$ 4.760.273,27	

Descrição	Tipo	Data de Envio	Enviado por	Perfil	Nome do arquivo	Ações
Nenhum registro encontrado.						
Data/Hora	Evento	Responsável	Considerações	Situação		
16/09/2021 17:47:38	Enviado para Análise da Mandatária/Concedente	***.968.753.** JOSE HELDER MAXIMO DE CARVALHO		Enviada para Análise		

Os dados do responsável técnico pela elaboração do projeto e a respectiva ART também devem ser incluídos no sistema. No caso de o órgão não dispor de corpo técnico especializado, ele deverá fazer uma licitação específica para contratar empresa ou profissional para elaborar o projeto básico.

Cadastrados todos os dados dos projetos, o proponente poderá **enviar a proposta para análise do concedente**. Lembre-se que somente o usuário com perfil de gestor poderá enviar a proposta.

A partir desse instante, os dados da proposta não podem mais ser alterados e o concedente analisará a viabilidade e adequação aos objetivos do programa. O sistema disponibiliza o botão “Gerar Extrato”, contendo todos os dados registrados na proposta.

No nosso exemplo prático, o prefeito de Porto Dengoso resolveu contratar um engenheiro com experiência em projetos de saneamento básico e de sistemas de manejo de resíduos sólidos para elaborar o projeto básico a ser apresentado à Funasa como requisito para a proposição do convênio. O secretário de obras do município designou uma comissão para acompanhar o trabalho e incluir os projetos na Plataforma +Brasil, conforme as orientações da concedente.

O projeto básico ou o termo de referência será apreciado pelo concedente ou pela mandatária e, se aprovado, integrará o plano de trabalho. Nos casos em que houver divergências de valores entre o plano de trabalho aprovado e o projeto básico ou termo de referência aprovado, os participantes deverão providenciar as alterações do plano de trabalho e do instrumento (convênio ou contrato de repasse). Constatados vícios sanáveis no projeto básico ou termo de referência, estes serão comunicados ao conveniente, que disporá

de prazo para saná-los. Caso receba parecer contrário à aprovação, o concedente procederá à rejeição da proposta ou à extinção ou rescisão do instrumento, se já tiver sido assinado, com a devolução ao concedente dos eventuais recursos recebidos (art. 21 da [PI 424/2016](#)).

**O projeto básico ou o termo de referência devem ser apresentados antes da celebração do instrumento, sendo facultado ao concedente exigí-lo depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos.** É importante destacar que a autoridade competente do órgão ou entidade concedente pode dispensar, em despacho fundamentado, a apresentação de projeto básico nos casos de objetos padronizados.

A **padronização de objetos** é o estabelecimento de critérios a serem seguidos nos convênios com o mesmo objeto, definidos pelo concedente, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo. Nos convênios em que o objeto consista na aquisição de bens que possam ser padronizados, os próprios órgãos e entidades da administração pública federal poderão adquiri-los e distribuí-los aos convenientes (arts. 14 e 15 do [Decreto 6.170/2007](#)). A padronização é recomendada para objetos mais frequentes, com vista à racionalização no uso dos recursos. A título de exemplo, veja alguns [objetos padronizados](#): construção de Centros de Referência em Assistência Social (Cras), aquisição de veículo adaptado para pessoas com dificuldades de locomoção, horas técnicas por escolaridade, diárias, referencial de locação de veículo por região e referencial de serviços gráficos.



As despesas referentes ao custo para elaboração do projeto básico ou termo de referência, além das despesas necessárias ao licenciamento ambiental, poderão ser custeadas com recursos oriundos do instrumento pactuado, desde que o desembolso do concedente voltado para a elaboração do projeto básico ou termo de referência não seja superior a 5% (cinco por cento) do valor total do ajuste. Nestes casos, a liberação do montante correspondente ao custo do serviço se dará após a celebração do ajuste, conforme cronograma de liberação pactuado entre as partes.

Voltaremos a tratar sobre os projetos na fase de execução. Antes de passar para o próximo tópico desta aula, compare os documentos anexados como projeto básico/termo de referência aos Convênios 906467/2020 e 906429/2020, a fim de identificar os estudos técnicos e projetos que detalham o objeto (aquisição de caminhão compactador de lixo). Lembre-se do caminho: Plataforma +Brasil > Acesso Livre > Convênios > Consultar Convênios/Pré-Convênios (informar o número no formato “999999/AAAA”) > clicar na linha azul claro > aba “Projeto Básico/Termo de Referência” > item “Projeto Básico/Termo de Referência” > botão “BAIXAR”. Baixe os arquivos com o memorial descritivo e termo de referência.

### 3. ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA

O **orçamento de referência** é o detalhamento do objeto em termo dos seus quantitativos e custos. No caso de obras, compreende os custos unitários dos insumos e serviços que serão realizados. Nas aquisições, consiste na descrição dos bens e os respectivos preços levantados no mercado. Logo, para calcular o custo do objeto proposto, o interessado deverá realizar **pesquisas de preços** para estimar o preço praticado no mercado fornecedor dos produtos ou dos serviços pleiteados. Para tanto, deve reunir mais de um parâmetro, podendo se valer de bancos de dados públicos de preços, sistemas de referência de preços, publicações especializadas, preços contratados por outros órgãos, entre outras fontes.

A pesquisa de preços poderá incluir a consulta direta ou cotação formal com pelo menos três fornecedores, desde que não seja a única fonte de pesquisa. A pesquisa deve, preferencialmente, envolver o mercado mais

próximo ao estado ou ao município conveniente, espelhando os valores vigentes nas respectivas localidades. Os preços devem ser colhidos com empresas do ramo pertinente ao objeto, concorrentes no mercado onde se realizará a contratação. No entanto, nada impede a realização de pesquisa de preços com produtores ou fornecedores situados em outros locais. Situações excepcionais devem ser explicitadas e justificadas, dando transparência aos custos adotados no orçamento.

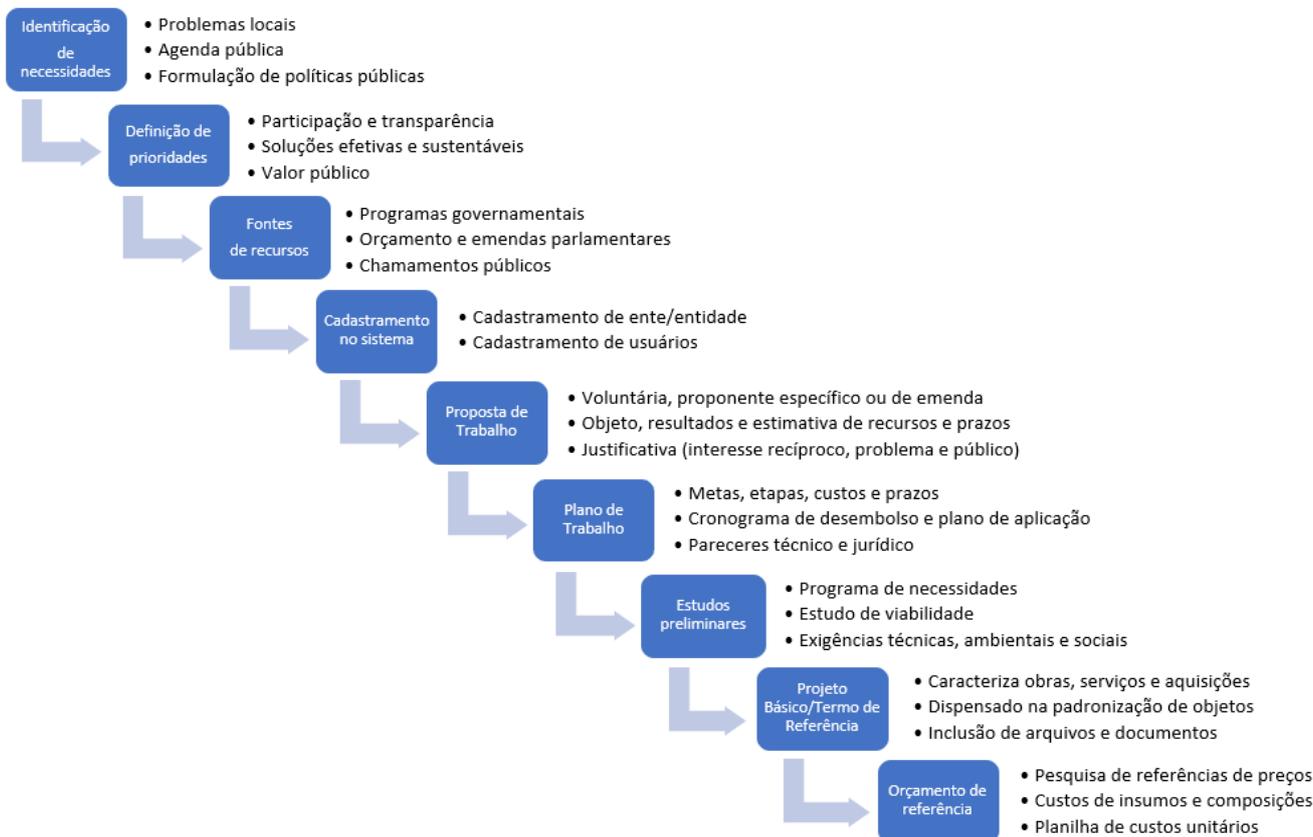
Sempre que possível, devem ser verificados os **preços fixados por órgãos oficiais** competentes e as referências indicadas nos **sistemas de registros de preços**. Para obter, por exemplo, informações sobre custos da construção civil, o interessado poderá consultar o [Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil \(Sinapi\)](#), desenvolvido e mantido pela Caixa Econômica Federal. O Sinapi permite a consulta às referências técnicas em insumos e composições de custos usados em obras de edificações e infraestrutura urbana. Ao usar o Sinapi, o responsável pela orçamentação pode promover ajustes técnicos e adaptações que o caso concreto exigir, inclusive quanto aos preços, mas deve justificar e deixar transparente esses ajustes para a análise posterior do concedente e dos órgãos de controle.

Para obras de pavimentação, por exemplo, o [Sistema de Custos Referenciais de Obras \(Sicro\)](#), mantido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre (Dnit), é o mais recomendado. O Sicro aglutina custos de referência de serviços e insumos para os modais rodoviário, aquaviário e ferroviário, além da definição de metodologias e despesas envolvidas na confecção dos orçamentos.

Já para compras em geral e serviços comuns, a fonte mais relevante é o [Portal de Compras \(Comprasnet\)](#), mantido pelo governo federal. O portal agrega a [legislação aplicável](#), [orientações e procedimentos](#), a exemplo da orçamentação de serviços gerais usando a [planilha de custos e formação de preços](#), dentre outros temas. O Comprasnet permite consulta a licitações, especialmente os pregões eletrônicos, a fornecedores de bens e serviços, ao catálogo de materiais e serviços padronizados, além de cotação eletrônica e atas de registros de preços. A pesquisa de preços pode ser feita por meio de filtros no [Painel de Preços](#), segundo os parâmetros da [Instrução Normativa MP/SLTI nº 5, de 2014](#).

Cabe destacar que as [contratações públicas](#) ou compras com uso de recursos federais devem ser efetivadas somente após a estimativa prévia do respectivo valor, que deve ser obrigatoriamente juntada ao processo de contratação e ao ato convocatório (edital) divulgado. A estimativa ou orçamento de referência é o principal fator de escolha da modalidade de licitação a ser adotada. Tem a finalidade de verificar se existem recursos orçamentário suficientes para o pagamento das despesas com a contratação e servir de parâmetro para o julgamento das propostas apresentadas no certame. Vamos estudar um pouco mais sobre o orçamento de referência no Módulo III, que trata da fase de execução.

Para concluir esta aula, vamos conhecer as principais falhas e irregularidades verificadas pelo TCU na fase de proposição de convênios e outros repasses. Mas antes, que tal fixarmos o passo-a-passo da fase de **Proposição de TVU?**



#### 4. FALHAS FREQUENTES NA FASE DE PROPOSIÇÃO

Como visto, para propor a transferência voluntária, o proponente deve atentar para algumas medidas que evitam rejeição da proposta ou eventuais falhas durante a execução e prestação de contas. Em suma, o proponente deve: (i) elaborar plano de trabalho (planejamento) de forma detalhada, precisa e completa; (ii) descrever suficientemente, de forma quantitativa e qualitativa, o objeto proposto, suas metas e etapas; (iii) realizar previsão factível das etapas do projeto e do prazo necessário para sua conclusão; (iv) estruturar orçamento realista do objeto programado; e (v) certificar-se da existência dos recursos de contrapartida.

As medidas corretivas e preventivas apontadas pelos órgãos de controle, como o TCU, são fontes importantes para sinalizar falhas mais frequentes que devem ser evitadas pelo gestor proponente e sua equipe. A seguir, encontra-se uma lista dos principais pontos de controle a serem observados na fase de proposição da TVU:

A celebração de convênio deve conter seus elementos característicos, com descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do plano de trabalho, sem deixar dúvidas do que se pretende realizar ou obter, com a correta e suficiente descrição das metas, etapas/fases a serem executadas, tanto nos seus aspectos quantitativos como qualitativos. (Acórdão 609/2009-Plenário, Relator: ANDRÉ DE CARVALHO);

Os convênios, mesmo em situações emergenciais, devem apresentar a definição completa do objeto a ser executado e das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente. (Acórdão 416/2007-Primeira Câmara, Relator: MARCOS BEMQUERER);

O interesse recíproco entre os partícipes é condição essencial à formação de acordo mediante convênio. Tal interesse somente é assegurado na medida em que o objeto pretendido ou o resultado almejado possa ser usufruído por ambas as partes. (Acórdão 3241/2013-Plenário, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES);

Em convênios, o projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado antes da celebração do instrumento, sendo facultado ao concedente exigí-lo posteriormente, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos, sendo excetuada essa exigência quando houver padronização de objeto, mediante despacho fundamentado da autoridade competente. (Acórdão 2550/2013-Plenário, Relator: ANA ARRAES);

É irregular a celebração de convênios com cronogramas de execução e vigências incompatíveis com as datas de realização dos eventos, gerando descumprimento dos planos de trabalho e dos cronogramas de desembolso aprovados. (Acórdão 7307/2013-Primeira Câmara, Relator: VALMIR CAMPELO);

A celebração de convênios, no âmbito da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, está condicionada à apresentação de planos municipais ou intermunicipais de gestão de resíduos sólidos e à aceitação de cláusula no termo que comprometa o município a aderir ou implementar consórcio para manejo de resíduos. (Acórdão 2697/2011-Plenário, Relator: WEDER DE OLIVEIRA);

Quando utilizadas diversas fontes de recursos para a realização de um mesmo objeto, o plano de trabalho do convênio deve demonstrar todas as fontes de receita e as respectivas despesas que serão por elas custeadas. (Acórdão 977/2015-Segunda Câmara, Relatora: ANA ARRAES);

O montante fixado no plano de trabalho aprovado pelo órgão concedente serve apenas para definição de valor a ser repassado ao futuro conveniente, não se prestando a substituir a devida pesquisa de preço prevista na lei de licitações. (Acórdão 1422/2014-Segunda Câmara, Relatora: ANA ARRAES);

O montante fixado no plano de trabalho aprovado pelo órgão concedente serve apenas para definição de valor a ser repassado ao futuro conveniente, não se prestando a substituir a devida pesquisa de preço prevista na lei de licitações. (Acórdão 1422/2014-Segunda Câmara, Relatora: ANA ARRAES);

A existência prévia de projeto básico é requisito para a celebração de convênio (art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 1813/2008-Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER);

É irregular a fixação de contrapartida municipal em valor superior aos limites máximo ao estipulado pela legislação (art. 26, § 2º, inciso I, alínea a, da Lei 9.437/1997). (Acórdão 1559/2011-Segunda Câmara, Relator: AROLDO CEDRAZ);

Caso o Plano de Trabalho do convênio preveja serviços como contrapartida, somente deve ser celebrado o ajuste se esses serviços estiverem discriminados, quantificados e com custos definidos (mensuráveis). (Acórdão 980/2009-Plenário, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES);

Todas as propostas para celebração de convênios, inclusive as provenientes de emendas parlamentares, devem conter descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar e se submeter às etapas previstas nas normas vigentes, em especial à Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011. (Acórdão 1540/2014-Plenário, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES);

Ainda que os recursos sejam provenientes de emendas parlamentares, o órgão concedente deve proceder a análises pormenorizadas da viabilidade técnica e econômica dos projetos propostos e efetuar o exame da capacidade técnica e operacional da entidade conveniente para executar o objeto a ser pactuado, de modo a assegurar a alocação eficiente e efetiva dos recursos orçamentários. (Acórdão 591/2015-Plenário, Relator: MARCOS BEMQUERER);

A expressa indicação, em emenda parlamentar, da entidade com quem deve ser firmado o convênio não afasta a obrigação de o gestor verificar a sua qualificação técnica e operacional, bem como os demais requisitos previstos nas normas que regem a matéria, em especial o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/2011 [atual Portaria Interministerial 424/2016]. (Acórdão 2871/2014-Plenário, Relator: JOSÉ JORGE);

Devem ser encaminhadas à procuradoria jurídica da instituição contratante todas as minutas de planos de trabalho a serem pactuados, para exame e aprovação, uma vez que a oitiva do órgão jurídico não está na seara da discricionariedade do gestor. (Acórdão 1236/2007-Segunda Câmara, Relator: AROLDO CEDRAZ);

Devem constar do parecer técnico sobre o plano de trabalho análises detalhadas dos custos indicados nas propostas, com base em elementos de convicção tais como cotações, tabelas de preços, publicações especializadas e outras fontes disponíveis, de modo a se certificar e a se comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região. (Acórdão 591/2015-Plenário, Relator: MARCOS BEMQUERER);

É recomendável, para fins de elegibilidade de beneficiários de repasses na área de saneamento, mediante a celebração de convênios ou instrumentos congêneres, a utilização de dados epidemiológicos, tais como a incidência e a prevalência de doenças, a fim de possibilitar o diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida da população beneficiária. (Acórdão 59/2021-Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER);

O órgão ou a entidade concedente somente deve firmar convênios ou instrumentos congêneres se dispuser de condições técnicas, financeiras e operacionais de analisar as respectivas prestações de contas e de efetivamente fiscalizar a execução física dos ajustes. (Acórdão 721/2019-Plenário, Relator: ANDRÉ DE CARVALHO);

O ente federado conveniente deve manter atualizadas as condições de regularidade fiscal e cadastral perante à Administração Pública. (Acórdão 8679/2011-Segunda Câmara, Relator: RAIMUNDO CARREIRO);

A seleção de entidades que irão celebrar convênios com o Poder Público deve ser feita mediante o estabelecimento de critérios objetivos nos editais, de modo a evitar a escolha com base em interesses políticos e/ou pessoais que não privilegiem o atendimento do interesse público. (Acórdão 591/2015-Plenário, Relator: MARCOS BEMQUERER);

É obrigatório o cadastro prévio no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias (Siconv) [atual Plataforma +Brasil] das ONGs que pretendem celebrar ajuste com o Poder Público. (Acórdão 2087/2007-Plenário, Relator: RAIMUNDO CARREIRO);

Para o cadastramento de entidades privadas sem fins lucrativos no Siconv, há necessidade de comprovar a inscrição dessas entidades no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ pelo prazo mínimo de três anos. O Siconv deve alertar o cadastrador ou o concedente a respeito dessa restrição, bem como exigir justificativa expressa para prosseguimento do cadastramento ou celebração do instrumento. (Acórdão 2550/2013-Plenário, Relator: ANA ARRAES);

Na celebração de convênios ou contratos de repasse com entidades privadas, devem ser verificados se o objeto destina-se ao cumprimento do interesse público e se é compatível com os objetivos estatutários do convenente, evitando ajustes em que o interesse seja fundamentalmente privado, sob pena de caracterizar subvenção social a entidade privada. (Acórdão 5035/2012-Segunda Câmara, Relator: AUGUSTO SHERMAN);

Nas parcerias firmadas com OSCIP, deve ser efetuada análise da capacidade operacional dos interessados em executar o objeto pretendido, levando-se em conta a singularidade e a complexidade de sua execução, a fim de promover o adequado controle preventivo dos recursos públicos. (Acórdão 4821/2009-Segunda Câmara, Relator: ANDRÉ DE CARVALHO);

Antes de terminar esta aula, não deixe de fazer os **exercícios de fixação de aprendizagem!** E, para mais informações, sugerimos visitar os **materiais complementares** desta aula.

## Materiais complementares

1. Manual: Manual Convenente - Inclusão e Envio de Proposta / Plano de Trabalho. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/ajuda/manuais-e-cartilhas>. Acesso em 19/10/2021.

(obs.: apesar do manual ser de 2015 e fazer referências a telas e transações do Siconv, pode ser útil para conhecer o passo-a-passo para inclusão e envio de proposta e plano de trabalho, já que essas transações foram incorporadas ao módulo Transferências Voluntárias da Plataforma +Brasil)

2. Vídeo: Pesquisa de preços – TCU +Cidades. <https://www.youtube.com/watch?v=ETV4uk5kx18>. Acesso em 25/10/2021.

3. Vídeo: Fragilidades na formação de preços e seleção de fornecedores para contratação – TCU +Cidades. <https://www.youtube.com/watch?v=I2OchS3Pu8A>. Acesso em 26/10/2021.

4. Curso: Siconv para convenientes 3 – Proposta e Plano de Trabalho. Escola Virtual de Gestão. Escola Nacional de Administração Pública. <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/59>. Acesso em 26/10/2021.

5. Curso: Sustentabilidade na administração pública. Escola Virtual de Gestão. Escola Nacional de Administração Pública. <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/254>. Acesso em 26/10/2021.

## Referências bibliográficas

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Transferências de recursos da União. Brasília, DF, 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ministério de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portaria Interministerial n. 424, de 30 de dezembro de 2016. Normas de execução de transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Brasília, DF, 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). Convênios e outros repasses. 6ª ed. Brasília: 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Licitações e contratos - orientações e jurisprudência do TCU. 4ª ed. Brasília: 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1> Acesso em 26/10/2021.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Obras públicas - recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras e edificações públicas. 4ª ed. Brasília: 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/obras-publicas-recomendacoes-basicas-para-a-contratacao-e-fiscalizacao-de-obras-de-edificacoes-publicas.htm> Acesso em 26/10/2021.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Fundamentos de convênio com utilização de Siconv. Brasília: 2017. Disponível em: [https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=706144:106:104116457601717::NO:106:P106\\_COD:201143](https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=706144:106:104116457601717::NO:106:P106_COD:201143) Acesso em 19/10/2021.

SILVA. Francisco José Pereira. Gestão de convênios para concedentes. Enap Didáticos. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: 2016.