





## A importância do Termo de Referência para o sucesso de uma Licitação Pública na **modalidade pregão eletrônico**

Por Robson Lima,  
assistente jurídico do Confere

**A** Administração Pública, em geral, tem o dever de realizar processo licitatório para a aquisição de bens e serviços, obedecendo ao estabelecido no art. 37, XXI, da Constituição Federal, como segue:

*“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.”*

A Lei nº 10.520/02 introduziu a modalidade pregão presencial nas licitações públicas, para a aquisição de bens e serviços comuns, a qual trouxe um grande avanço na questão da celeridade e eficiência do procedimento licitatório, incluindo, a inversão entre as fases da habilitação e das propostas em relação ao modelo tradicional, adotado pela Lei nº 8.666/93. Com isso, passa-se a analisar, apenas, a documentação habilitatória da proposta vencedora, sendo as demais analisadas, somente, em caso de inabilitação da proposta mais bem colocada.

O Decreto 5.450, de 2005, inseriu, em nosso ordenamento, a modalidade Pregão Eletrônico, cujo objetivo foi proporcionar um procedimento licitatório, ainda, mais célere, transparente e que abrangesse maior número de competidores, utilizando a rede mundial de computadores. O art. 4º do referido Decreto determina que essa modalidade deve ser, preferencialmente, empregada por toda a administração federal, como segue:

*“Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.”*

Após essa breve abordagem a respeito das modalidades Pregão Presencial e Eletrônico, passaremos a tratar do documento “Termo de Referência”, essencial em todo procedimento licitatório nas referidas modalidades.

O processo licitatório possui duas fases até a sua conclusão: a fase interna e a fase externa. A fase interna se inicia com a requisição do bem ou serviço pelo setor requisitante e se estende até a publicação do Edital de Licitação, onde se dá início à fase externa do procedimento licitatório.

O setor requisitante, ao formular seu pedido, deve justificar a necessidade do que está sendo requisitado, com fundamentos técnicos e jurídicos, se for o caso, além de anexar à sua requisição, o Termo de Referência.

É importante ressaltar que a legislação que trata da modalidade de licitação pregão utiliza a expressão Termo de Referência para designar o documento que irá detalhar o pedido e suas especificações, como trata o inciso II, do artigo 8º do Decreto Federal nº 3.555/00, como segue:

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

Nas palavras do doutrinador Joel Menezes Niebuhr, pode-se dizer que o Termo de Referência:

*“É o documento que inicia a fase interna do pregão promovido pelos órgãos federais, em que o requisitante esclarece aquilo que realmente precisa, trazendo a definição do objeto, orçamento detalhado de acordo com os preços de mercado, métodos, estratégia de suprimentos e cronograma. Isto é, o Termo de Referência requer o planejamento da licitação e da contratação, definindo os seus elementos básicos.” (Pregão Presencial e Eletrônico, 7ª Ed, Belo Horizonte, Editora Fórum, 2015, p. 100).*

O Termo de Referência deve apresentar a estimativa de preço do objeto ou serviço a ser requisitado. Essa estimativa deve ser apurada no mercado, através de pesquisa de preços em, no mínimo, três fornecedores ou consulta a órgãos públicos que já contrataram ou adquiriram bens ou serviços similares. A Instrução Normativa nº 5 de 2014, alterada pela Instrução Normativa nº 7 de 2014 do Ministério do Planejamento e Gestão, em seu art. 2º, informa os parâmetros da pesquisa, como segue:

*“Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: **(Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)***

- I - Portal de Compras Governamentais - [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br);*
- II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;*
- III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou*
- IV - pesquisa com os fornecedores.”*

Um dos elementos componentes do Termo de Referência, que possui grande relevância nesse documento, são as especificações do bem ou serviço a ser contratado ou adquirido. Isso porque são, nas especificações, que o setor requisitante expõe, detalhadamente, o que necessita e a justificativa daquela necessidade, além de ser esse o setor que, teoricamente, possui a técnica para melhor confeccionar

as especificações do Termo de Referência.

É importante que o setor requisitante pesquise, no mercado, as especificações corretas e atualizadas do bem ou serviço que irá requisitar, de modo a evitar que se frustre o procedimento por conta daquele objeto ou serviço encontrar-se mal discriminado ou até obsoleto.

Temos a concluir que um Termo de Referência bem elaborado e

transparente traz segurança jurídica ao processo de licitação, uma vez que reduzirá a incidência de dúvidas por parte dos fornecedores, evitando possíveis impugnações ao Edital ou Recursos. Dessa maneira, garante a obediência aos princípios da celeridade e da eficiência, além de proporcionar aos controles internos e externos das entidades ou órgãos públicos maior transparência sobre o procedimento licitatório.