

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EFICIENTES: UMA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA

EFFICIENT PUBLIC CONTRACTING: AN ANALYSIS OF THE TERMS OF REFERENCE

Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza¹

Resumo

O Estado tem por obrigação atender aos interesses da sociedade e, para atingir sua finalidade, precisa adquirir produtos, serviços e obras através da regra geral do certame licitatório, salvo exceções permitidas em lei, constantes nos artigos 17, 24 e 25 da Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93). Este trabalho é fruto de uma pesquisa exploratória, com fundamento em fontes bibliográficas e documentais. O artigo 37 da Carta Constitucional é taxativo ao mencionar que estão obrigados a licitar a Administração Pública direta e indireta dos Três Poderes. Diante de tal obrigatoriedade constitucional de seguir o regramento para licitar, faz-se necessário avaliar o passo a passo que a lei de licitação determina, sem olvidar de outras legislações específicas para tais contratações. A Lei 10.520/02, que trata da modalidade Pregão, voltada para adquirir bens e serviços comuns, trouxe como obrigatoriedade o Termo de Referência (TR) que está contido na fase de planejamento, antecedente à licitação, e constitui-se como a alma das licitações pautadas nesta modalidade, seja o pregão do tipo eletrônico ou presencial, para a adequada caracterização do objeto a ser adquirido. Isso revela a valiosa contribuição do Termo, um criterioso, adequado e eficaz documento que contribui para a excelência das contratações públicas, devendo atender à isonomia, economicidade, sustentabilidade e eficiência, conduzindo a máquina governamental a uma melhor aplicação dos recursos públicos.

Palavras-chaves: Contratações Públicas. Princípio da Eficiência. Termo de Referência.

Abstract

The State has an obligation to serve the interests of society in order to achieve its purpose, must acquire products, services and works generally through the bidding process generally, with some exceptions allowed by law, contained in Articles 17, 24 and 25 of the Bidding Law and Contracts (Law 8.666/93). This work is the result of exploratory research, based on

¹Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Sergipe- UFS. Mestra em Direito Público pela Universidade Federal de Sergipe - UFS. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Anhanguera - UNIDERP. Especialista em Direito Municipal pela Universidade Anhanguera - UNIDERP. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Tiradentes - UNIT. Especialista em Auditoria Contábil pela Universidade Federal de Sergipe - UFS. Bacharel em Direito pela Universidade Tiradentes - UNIT. Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Sergipe - UFS. Professora de Ética Profissional dos Cursos de Pós-graduação da Universidade Tiradentes - UNIT. Professora de Direito Administrativo, Ética Jurídica e Direito Empresarial do Curso de Direito da Universidade Tiradentes - UNIT. Diretora Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Palestrante, autora de Livros e artigos Jurídicos. Membro da Academia Sergipana de Letras e do Instituto Histórico e Geográfico de Sergipe. Membro da Escola Superior de Advocacia - ESA/SE e da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher – OAB/SE.

bibliographical and documentary sources. Article 37 of the Constitutional Charter is incisive to mention that are required to bid on the direct and indirect public administration of the Three Powers. Faced with such a constitutional obligation to follow the legal order to bid, it is necessary to follow the step-by-step bidding determines the law, without forgetting other specific laws for such contracts. Law 10.520/02, which deals with the proclamation modality, toward purchase goods and common services, brought as compulsory the Terms of Reference (TR) that is contained in the planning phase prior to bidding and constitutes the soul of Bids guided in this mode, is the trading of electronic or face type to the proper characterization of the object to be acquired. This reveals the valuable contribution of the term, a careful, proper and efficient document contributes to the excellence of public contracts, and shall comply with equality, economy, sustainability and efficiency, leading the government machinery for better implementation of public resources.

Keywords: Public Contracting. Principle of Efficiency. Terms of Reference.

INTRODUÇÃO

Aos Administradores da Coisa Pública cabe a contratação de obras e a aquisição de bens e serviços para atender às demandas da sociedade. Processo de licitação é a denominação do meio pelo qual é possível a escolha e decisão, através de uma margem conferida pela própria lei, da proposta mais vantajosa para a Administração, dentre as que possam atender às condições mínimas de exigências – o que não significa, contudo, a escolha da menos dispendiosa. Neste processo, o Administrador deve levar em consideração não só o preço, mas também critérios de qualidade, durabilidade, sustentabilidade (Lei 12.349/10), benefícios e proveito da proposta, visto que nem sempre o valor reduzido proporcionará maior vantagem². Construir e desenvolver cuidadosamente o procedimento licitatório, observando todas as normas, é, portanto, uma tarefa imprescindível.

Indubitavelmente, o respeito aos princípios inerentes à Administração Pública são indispensáveis neste trâmite: o princípio da isonomia – os licitantes devem disputar em pé de igualdade³; o princípio da impessoalidade – o Administrador deve se pautar em critérios objetivos para a escolha da melhor proposta; o princípio da publicidade – todos os atos

² Vantagem: qualidade do que está adiante ou é superior; favor; benefício; primazia; superioridade; lucro; interesse; ganho; proveito; [...] in FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Mini Aurélio: O dicionário Aurélio da língua portuguesa. 8 ed. Curitiba: Positivo, 2010. p.772.

³ A Lei Complementar 123/06 abre uma brecha, concedendo tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte (pilares de sustentação da economia nacional), visto que se trata de um mandamento constitucional voltado à sustentabilidade e fomento destas empresas, procurando dar-lhes igualdade de competição, portanto, não fere o princípio geral da isonomia.

devem obter legitimidade e eficácia por meio do conhecimento público; o da moralidade administrativa, que engloba a probidade e a boa fé, prevalecendo a honestidade em todas as fases do procedimento; o da vinculação ao instrumento convocatório, que impõe a todos os atores envolvidos no processo observarem aquilo que está previsto no edital do certame; o do julgamento objetivo, que impede o julgamento adotado pelo administrador de apresentar-se de forma subjetiva ou pessoal. Todos esses princípios estão contidos no texto da Constituição Federal e na Legislação Geral de Licitação e Contratos (a Lei nº 8.666 de 1993, no *caput* do seu art. 3º⁴).

Acrescente-se que todos esses princípios, mecanismos facilitadores da licitação e da sua correta interpretação, abrangem também a modalidade Pregão, não contida no texto da Lei Geral de Licitações, mas que está consubstanciada na Lei 10.520/02, um divisor de águas no mundo das contratações públicas em razão da sua celeridade, não limitação de valor e adequação com a realidade, quanto às exigências, prazos e publicações. O pregão (em regra, não aplicável a obras complexas de engenharia) pode ocorrer, tanto na forma presencial quanto na forma eletrônica. Em suas duas espécies, exige-se a feição do Termo de Referência, documento que contém um criterioso e adequado planejamento e que contribui para a excelência das contratações públicas a fim de atenderem à isonomia, economicidade, sustentabilidade e eficiência.

A compreensão das diretrizes dos princípios constitucionais é, pois, fundamental, em virtude desses serem os pontos de partida, proposição diretora, de origem para a harmonia da organização e bem-estar social. Portanto, os princípios jurídicos são vetores ou ideias-eixo proporcionadoras da estrutura lógica e “coerente do sistema jurídico”. Neste aspecto, um dos princípios mais relevantes para este estudo é o da eficiência/eficácia, que consiste, *lato senso*, em não apenas fazer o determinado pela lei, mas em alcançar resultados positivos para a Administração Pública, comportamento que reverte em benefício da sociedade. O princípio da eficiência foi introduzido na CF/88 pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, com vistas a melhor atender ao interesse público nos aspectos quantitativo e qualitativo e desburocratizar a máquina estatal, implantando o sistema célere de administração gerencial. Unido aos outros

⁴ 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.

supracitados, o princípio da eficiência se configura em ferramenta basilar para que o Administrador Público alcance os objetivos e as finalidades de uma gestão produtiva e satisfatória.

Contudo, ainda que os princípios aqui especificados esbocem claramente as diretrizes a serem tomadas, o que tem se percebido é a incidência na Administração Pública de contratações infrutíferas que causam prejuízo ao erário, não decorrentes necessariamente de conluio, mas da falta de planejamento sobre o que comprar e da não observação de especificações e dos elementos necessários basilares para a preparação do edital da licitação e da formalização de contrato. Tais vícios poderiam ser evitados com a elaboração de um instrumento decorrente de exigência legal chamado Termo de Referência – documento-chave para o êxito deste processo e eixo temático do presente estudo. Este, objeto da fase preparatória da licitação, anterior a fase de contratação, quando bem elaborado, repercute diretamente na qualidade do gasto público.

A importância do Termo de Referência é tão evidente para a boa gestão pública que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tornou obrigatória sua realização antes de quaisquer contratações pelo Poder Judiciário, em todas as modalidades licitatórias, oferecendo curso sobre o referido termo para os servidores envolvidos com a requisição e a compra de bens, produtos ou serviços.

Por tais razões, este artigo visa correlacionar o princípio da eficiência ao Termo de Referência (TR) e responder as indagações que justificam sua elaboração: o que é o TR? Quando ele deve ser elaborado? Trata-se de um importante instrumento de planejamento de qualquer contratação? A quem compete sua elaboração? O TR só é cogente quando a modalidade licitatória for o pregão? Qual a diferença entre o Termo de Referência e o Projeto Básico (PB)? Qual a contribuição do TR para a aplicação eficiente de recursos públicos? Tais questões serão respondidas ao longo deste trabalho.

1 DAS MODALIDADES LICITATÓRIAS E DO PREGÃO

1.1. Aspectos Gerais

O doutrinador Mukai (2009) emite digressão sobre os corolários que norteiam o procedimento licitatório, anteriormente já esboçados - o princípio da legalidade, da impessoalidade/finalidade administrativa e da moralidade:

Como se sabe, o princípio da legalidade, em direito público, impõe que o administrador público, ao pretender fazer algo, disponha de norma habilitante para tal (ele atua sob a lei; ele aplica a lei de ofício, na inteligência do Ministro Seabra Fagundes); o princípio da impessoalidade, na verdade, é o princípio da finalidade administrativa, corolário essencial ao princípio anterior (Caio Tácito), que impõe ao administrador que, na prática do ato segundo a norma habilitante para tal, alcance a finalidade prevista por aquela; caso obtenha outro resultado, praticará desvio de finalidade, fato que levará o ato à sua anulação judicial; o princípio da moralidade administrativa obriga que em todos os atos que praticar, o agente público deva agir como um bom administrador, ou seja, na prática do ato, deve ele perquirir se tal ato seria ou não praticado, normalmente, por um bom administrador; se concluir que sim, pode e deve praticá-lo; se concluir o contrário, não deve praticá-lo, sob pena de infração ao princípio (MUKAI, 2009, p.31).

Cammarosano (2006), por sua vez, trata da necessidade de se fazer a distinção entre Direito e Moral. Assim, estabelece que esteja o princípio constitucional da moralidade referido à Moral ou ao Direito. De toda maneira, será indispensável que a Ciência do Direito distinga o Direito, que é o seu objeto de estudo, do que venha a ser a Moral. Quando toca a questão do princípio da moralidade administrativa e sua referibilidade ao próprio Direito, o autor adverte não estar filosofando sobre essa ciência, mas sobre o que chama de “direito posto”, isto é, tal como se apresenta. Assim, intenciona

[...] desvendar o conteúdo do princípio da moralidade em face do próprio *sistema* constitucional, a fim de orientar sua aplicação na seara do Direito Administrativo, evidenciando sua importância especialmente no que concerne a um dos instrumentos de controle da Administração Pública, qual seja, a ação popular (CAMMAROSANO, 2006, p. 65).

Nessa mesma linha, Enterría (2001, p. 122) ensina que “Las normas constitucionales son, pues, - normas dominantes - frente a todas em la concreción del sentido general del ordenamento”.

Referindo-se especificamente ao princípio da eficiência administrativa, Batista Júnior (2012) esclarece sobre as raízes não jurídicas desse princípio e, ainda, da necessidade de caracterizá-lo a partir da abordagem que lhe dão outras ciências desde há muito com ele preocupadas:

O Princípio da Eficiência ganhou, na Carta Republicana de 1988, relevo constitucional expresso, por isso, para se traçar os contornos da ideia, é necessário verificar a *mens legislatoris* e, para tanto, é preciso adentrar o significado que se pode chamar “corriqueiro”. Com os pés a verdade, salvo exceções, pode-se constatar que os legisladores não são juristas e provêm da sociedade multiforme _ são

engenheiros, operários, fazendeiros, padres, etc. Daí é preciso entender com que sentido o vocábulo eficiência ganhou o texto constitucional (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 91).

A eficiência administrativa como princípio do Estado Democrático de Direito, por sua característica de ter como objetivo atender às necessidades econômicas, sociais e culturais dos administrados, exige sempre com maior intensidade a eficiência em cumprir seu desiderato, “em especial se considerada ‘relativa’ dos recursos públicos, bem como a impossibilidade de incremento indefinido da carga tributária” (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 101).

A necessidade de se observar o princípio da eficiência reforça a relevância do tema, vislumbrado veementemente quando se sabe que, segundo dados do Guia de Compras Públicas Sustentáveis (2011 p.11), elaborado pelo Estado de São Paulo, as compras públicas movimentaram recursos da ordem de 10% do Produto Interno Bruto do país nos últimos anos. Isso significa dinheiro público, proveniente da arrecadação dos tributos pagos por todos os cidadãos, que deve ser, evidentemente, bem empregado, evitando o desperdício.

As políticas públicas são sustentadas por três funções: o Planejamento – combinação da demanda social com as determinações políticas, conhecimento técnico e realidade, levando à tomada de decisões capazes de melhor atender aos interesses sociais; o Orçamento – previsão da receita e fixação das despesas, protegendo-as ao longo do tempo; a Execução – materialização dos objetivos e metas definidos na fase inicial de planejamento e definição do objeto.

As contratações públicas, na argumentação de Muñoz Machado (2011, p. 372), devem estar “vinculadas a la satisfacción de exigência sociales que respondan a necesidades, definidas em las especificaciones del contrato, propias de las categorias de población a las que pertenezcan los usuarios de las prestaciones a contratar”.

Deveras, para o Estado prestar serviços públicos, peça fundamental das políticas públicas, necessário se faz observar o procedimento licitatório que antecede qualquer contratação da Administração Pública, em todas as suas esferas, conforme disposição da Constituição Federal e da Lei 8.666/93. Durante a fase interna – “aquela em que a promotora do certame, em seu processo, pratica todos os atos condicionados à abertura do instrumento licitatório, antes da convocação dos interessados por meio do Edital” (MELLO, 2013, p. 585) – deve ser escolhida a modalidade cabível, atendendo aos respectivos prazos, publicações e

outros requisitos estabelecidos pela legislação. O art. 22 do Diploma das Licitações estabelece cinco modalidades: (I) concorrência⁵, (II) tomada de preços⁶, (III) convite⁷, (IV) concurso⁸ ou (V) leilão⁹.

Para o doutrinador Coelho Motta (2011, p.788), o surgimento do pregão ocorreu com as Ordenações Filipinas, no final do século XVI. No ordenamento pátrio, a modalidade licitatória, inicialmente, foi regulamentada pela Medida Provisória n.º 2.026, de 4 de maio de 2000. Esta Medida teve sua incidência apenas no âmbito da Administração Pública Federal, devido ao conteúdo expresso na EC n.º 6/95¹⁰, tornando-se obrigatória nas três esferas somente após sua conversão em Lei¹¹. A normatização de uma única forma garantiu melhor isonomia e direitos às partes que participam do processo licitatório, pois passou a ser sabido, de antemão, quais as regras que se aplicavam genericamente a todos os interessados.

O Decreto n.º 3.555¹², de 8 de agosto de 2000, disciplinava o pregão presencial (modalidade em que as disputas acontecem em audiência pública) antes da Lei 10.520/02 e ainda permanece presente em ordenamento pátrio, com as devidas alterações, caracterizando-se pela presença física dos licitantes e pela utilização de lances restritos, tornando as contratações mais eficientes, econômicas e transparentes. Essa nova maneira de licitar para a Máquina Pública, a modalidade pregão, cuja aplicação da lei nº 8.666/93 se faz de forma subsidiária, tem sido bastante utilizada nos últimos anos e será delineada no próximo tópico.

⁵ Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto [art. 22, §1º].

⁶ Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação [art. 22, §2º].

⁷ Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas [art. 22, §3º].

⁸ Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias [art. 22, §4º].

⁹ Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação [art. 22, §5º].

¹⁰ A EC n.º 6 impedia que a União editasse normas gerais sobre licitações e contratos por meio de Medida Provisória, daí porque a Medida Provisória n.º 2.026 só obrigou a Administração Pública Federal.

¹¹ Antes de convertida, a MP n.º 2.026 foi reeditada com nas seguintes ordens: 2.026-1, 2.026-2, 2.026-3, 2.026-4, 2.026-5, 2.026-6, 2.026-7, 2.026-8, 2.108-9, 2.108-10, 2.108-11, 2.108-12, 2.108-13, 2.108-14, 2.108-15, 2.182-16, 2.182-17.

¹² Art. 3º. Os contratos celebrados pela União, para a aquisição de bens e serviços comuns, serão precedidos, prioritariamente, de licitação pública na modalidade pregão.

1.2. Considerações relevantes da Modalidade Pregão

Ao tratar sobre o tema, Fernandes (2010, p.455) conceitua o pregão como um procedimento administrativo através do qual a Administração Pública, garante a isonomia, seleciona o fornecedor ou prestador de serviço, “visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais ou sucessivos”. Por sua vez, Niebuhr (2004, p.19) conceitua o instituto à semelhança do que diz Fernandes. Assim, doutrina ser o pregão uma “modalidade de licitação pública destinada a contratos de aquisição de bens ou de prestação de serviços”, sendo ambos, contratos e prestação de serviços “considerados comuns, cujo julgamento das propostas antecede a fase de habilitação, admitindo que os licitantes de melhor classificação renovem as suas propostas”. Este posicionamento redundava em melhor atender o interesse da pública administração com o aumento da competitividade entre os melhores classificados dos licitantes.

A principal novidade contida na lei nº 10.520/02 consiste em facilitar a escolha da proposta mais vantajosa para o Estado, ao estimular e fortalecer o princípio da competitividade, pois traz consigo uma forma dinâmica e inovadora, com a inversão na ordem dos procedimentos (em que a fase da abertura das propostas antecede a fase da habilitação), permitindo aos participantes do procedimento oferecerem seus lances verbais e sucessivos¹³, sem limitação de valores. Isso é positivo, porque na competição pode, talvez, a Pública Administração obter valores menores que os pesquisados no mercado.

Quanto a contratos sucessivos abaixo do valor licitável, a demanda do imprevisível vai justificá-los, como adverte Rigolin (2010, p. 94), ao afirmar que a importância da questão se dá na direta razão de se apurar até onde pode a Administração, reiteradamente, contratar objetos para atender às suas necessidades, mas de tal forma que não afronte ou viole a lei, “que tais abundantes princípios de administração figuram na Constituição Federal, nas dos Estados e mesmo em leis como a de licitações e a do processo administrativo federal”. Mas é no fechar de sua argumentação que a palavra mais objetiva é inserida por esse autor, ao deixar patente que:

Não se demonstrando cabalmente má-fé que enseje locupletamento ilícito de alguém, ou algum prejuízo à Administração, não se podem inquirir ilegais

¹³Decreto 3.555/00. Anexo I. Art. 3º [...] §2º: Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

sucessivos contratos de compras e de serviços, se ditados apenas pela imponderável necessidade da Administração (RIGOLIN, 2010, p. 113).

A responsabilidade do gestor público é evidente para que o processo de licitação se dê nesses moldes. Se, por um lado, ele deve assegurar a livre-concorrência; por outro lado, também deve conseguir como resultado de tal licitação o melhor produto/serviço pelo menor preço.

Assim, atualmente, não se é possível pensar em processo licitatório que busque apenas o menor preço, pois tal característica nem sempre representa a melhor alternativa para o Estado. Pelo contrário, pode, às vezes, ensejar no pior produto/serviço, visto que nem sempre o menor preço significa melhor oferta ou qualidade do produto ou serviço.

Neste aspecto concernente ao procedimento e vantagens conferidas pelo pregão eletrônico, Niebuhr (2004, p.22) discorre em sua doutrina acerca da modalidade pregão eletrônico. Nesse caso, o processamento do pregão se utiliza da tecnologia da informação a distância, via Internet: “Por certo, num futuro, bem próximo, quase a totalidade das licitações será processada através da internet, cujas vantagens são notórias, especialmente em relação à ampliação da competitividade”.

As vantagens igualmente se estenderão ao contratado, que celebrará um acordo, preservando a sua margem de lucro e, conseqüentemente, evitará prejuízo financeiro, em razão dos elementos existentes para manter o equilíbrio financeiro. As disputas ocorrem com o auxílio da tecnologia eletrônica: computador e Internet. Os lances são dados por todos os licitantes interessados, o que estava previsto nas Medidas Provisórias antecedentes à conversão na nova lei, em conformidade ao Decreto n.º 3.697, de 21 de dezembro de 2000, que regulamentou o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, por sua vez revogado pelo Decreto n.º 5.450¹⁴, de 31 de maio de 2005, este já amparado nas linhas da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

Ao passo que o pregão eletrônico, até então, tem sido muito eficiente no sentido de se reduzir conluios, com o avanço da cibernética, já se detectam formas de fraude através do uso de programas adrede preparados para tal fim. O pregão presencial, em algumas vezes, pode ser mais vantajoso e ágil para a Administração nos casos em que não se necessite

¹⁴ Art. 4º. Nas licitações de bens e serviços comuns, será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

§ 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

de apresentação de amostras, e, caso não haja recurso, o pregão presencial pode ser concluído em um único dia. Outra vantagem em relação ao eletrônico é que, presencialmente, antes de finalizar o certame, pode o pregoeiro, ainda, renegociar o lance oferecido pelo vencedor, no sentido de obter um valor mais favorável e econômico para o ente Contratante. O pregão eletrônico, por sua vez, não admite as penas da Lei n° 8.666/93. Seu único diploma regedor de funcionamento e de aplicação nacional é o Decreto Federal n° 5.450, de 31 de maio de 2005, o que prevalece por força da delegação expressa que consta do § 1° do art. 2° da lei do pregão presencial e que a Lei n° 10.520, de 17 de julho de 2002 assegura (RIGOLIN, 2010).

2 O TERMO DE REFERÊNCIA E AS CONTRATAÇÕES EFICIENTES

2.1 O Surgimento da expressão *Termo de Referência*

A Administração Pública, bem antes de licitar, tem o dever de planejar e identificar a necessidade dos produtos ou serviços que precisa adquirir e quais as soluções de mercado capazes de atender. A Lei de Licitações menciona em seu art. 6°, IX, um instrumento intitulado Projeto Básico¹⁵ (PB) que nele deve contemplar todos os elementos necessários e suficientes para a aquisição de produtos, obras e serviços, caracterizados de forma precisa, para assegurar a viabilidade técnica, através de estudos preliminares, avaliando os riscos e preço de mercado, incluindo todos os encargos necessários para execução do objeto contratual.

¹⁵ Lei 8666/93, art. 6°, IX - **Projeto Básico** - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

A expressão *Termo de Referência* surgiu no ano 2000, com a edição do Decreto nº 3.555¹⁶. O regime jurídico do TR está consubstanciado nos seguintes atos normativos: Nos incisos I, II e III do art. 8º do Decreto nº 3.555/00, nos incisos I e II e §§ 1º e 2º do art. 9º do Decreto nº 5.450/05, que regulamenta o pregão eletrônico no âmbito federal; e nos artigos 14, 15, inc. XII, 19, 32 e 49 da IN nº 2/08 e, ainda, artigos 17 e 18 da IN nº 4/08, ambos da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Sem perder de vista também a análise das Leis nºs 8.666/93 e 10.520/02, pois fundamentam e conferem validade ao mencionado documento.

O Termo de Referência é um documento que contém um conjunto de critérios que definirá as qualidades do que pretende ser adquirido ou contratado pela Administração Pública, exigido na modalidade pregão. Nas demais modalidades, a exigência é de um Projeto Básico. O TR trata-se de parte da licitação primordial para que o processo se dê de forma segura, eficiente, eficaz e efetiva, observando-se as definições usualmente utilizadas no mercado, com padronizações, evitando-se exigências abusivas.

2.2 Semelhanças, diferenças e peculiaridades entre o Termo de Referência (TR) e o Projeto Básico (PB)

Na realidade, não existe uma diferença de fundo entre um e outro, ambos (TR e PB) têm a função de caracterizar o objeto ou o serviço fruto da aquisição, devendo os dois conter detalhes relevantes que norteiem o julgamento durante o certame e a fase contratual. Ou seja, TR e PB se destinam à caracterização do objeto em todas as suas dimensões, servindo, a um só tempo, tanto para atender às necessidades da Administração Pública quanto aos interesses dos particulares, especialmente no que toca à elaboração de suas propostas. Discussões envolvendo TR ou PB já chegaram ao Tribunal de Contas da União, onde se lavrou:

b) determinar a audiência do Diretor de Departamento de Informática do [...], responsável pela elaboração e apresentação do projeto básico (termo de referência) com irregularidades, entre elas a “ausência de divisão do objeto de modo a aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade (BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 1617/2010 – Plenário – rel. Ministro José Jorge).

¹⁶ O documento Termo de Referência teve sua primeira definição com o Decreto Federal nº 3.555/00: Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras: [...] II – o **termo de referência** é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

De forma sintética, o TR deve ser utilizado para compras de bens e serviços comuns. Nas obras ou serviços de engenharia, utiliza-se o PB em razão de envolver maior complexidade. Quanto a serviços comuns, pode-se lançar mão tanto do TR quanto do PB, pois é possível se optar, neste caso, entre um dos documentos citados.

2.3 A quem cabe elaborar o TR?

O gestor público possui conhecimentos que são gerais e abrangentes, mas, muitas vezes, falta-lhe o conhecimento técnico específico de uma ou de várias áreas necessário à condução de uma licitação. Em ocasiões assim, um técnico é chamado a ajudar na confecção do TR, usando linguagem e parâmetros apropriados para que outro técnico compreenda e atenda ao processo licitatório de forma a oferecer os melhores resultados, de modo padronizado. Tais parâmetros são especificações ou qualidades mínimas daquilo que se pretende adquirir para que haja segurança na compra através de comparações entre o produto e as especificações exigidas.

O professor Jair Santana (2013) defende a elaboração multissetorial do TR, pois, de tal maneira, é possível abraçar temas e conteúdos da fase interna do processo, mas também se projetar no procedimento para a etapa externa, para a execução e também para o controle. Parece-nos acertada a posição, pois um TR elaborado por todos os envolvidos no ciclo das aquisições públicas melhor atenderá aos anseios da Administração e tem maiores chances de promover uma contratação satisfatória, em seu mais amplo aspecto. Por outro lado, há entendimento de que o TR deve ser elaborado, em todas as modalidades licitatórias, pelo ator responsável do setor solicitante e não pelos pregoeiros, membros de licitação e setor de compras. Estes, contudo, têm a obrigação legal de verificar se o termo atende aos princípios da Lei. Este juízo é defendido no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, na Instrução Normativa nº 1, de 2012, com a qual este autor concorda.

2.4 Exigências técnicas do TR

O TR também se utiliza de certificações que cuidam de padronização, como é o caso das normas da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas, que estabelecem as NBRs – Normas Brasileiras e que cuidam de itens como dimensões, resistência etc., e outras certificações que também podem ser adotadas, sem inviabilizar o processo licitatório. Tal

exigência é muito comum quando a administração adquire, a título de exemplo, mobília para a máquina governamental – por esta razão, na maioria das vezes, procede-se a uma pré-qualificação antes do procedimento licitatório. A Lei nº 9.933/99 corrobora na formulação do TR e, em seus termos, estabelece a disponibilidade “sobre as competências do Conmetro e do Inmetro [...] e dá outras providências” (BRASIL, 1999). Além disso, assevera, em seu artigo 1º, que: “todos os bens comercializados no Brasil, insumos, produtos finais e serviços, sujeitos a regulamentação técnica, devem estar em conformidade com os regulamentos técnicos pertinentes em vigor” (BRASIL, 1999).

A partir da consolidação das normas ambientais de sustentabilidade, outras regulamentações têm se somado na ratificação da utilização dos Termos de Referências. A título explicativo seria buscar um produto que consuma menos energia elétrica com fins de reduzir seu impacto ambiental aliado ao fato de diminuir, como consequência, o gasto com energia elétrica. Facilita-se, dessa forma, o desempenho consciente do papel do gestor público em obter o melhor produto, com a melhor especificidade, com os menores custos. Além disso, atende ao preceito constitucional introduzido no artigo 170, inciso VI¹⁷.

No âmbito do Governo Federal, a Instrução Normativa nº 01/2010, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, em seu artigo 5º, estabelece critérios ambientais para aquisição de bens, serviços e obras para a Administração Federal, determinando que, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, quando da aquisição de bens, poderão exigir os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental: I – que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR – 15448-1 e 15448-2; II – que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO, como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares; III – que os bens devam ser, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; e

¹⁷ 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

IV – que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (*Restriction of Certain Hazardous Substances*), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs). § 1º A comprovação do disposto neste artigo poderá ser feita mediante apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital (BRASIL, 2010).

A preocupação ambientalista também tem atingido inúmeros municípios pelo país, que têm buscado, com seus Termos de Referências, a aquisição de produtos sustentáveis. No entanto, nem todas as normatizações podem ser utilizadas como fatores de mensuração de um determinado objeto em um TR. Como demonstração disso, citem-se as certificações ISO. Sobre elas, Justen Filho explica:

A certificação ISO retrata uma certa concepção acerca de excelência no cumprimento de rotinas e técnicas. [...] Trata-se de que a ausência da certificação ISO não significa inexistência de requisitos de habilitação. Uma empresa pode preencher todos os requisitos para obtenção da certificação, mas nunca ter tido interesse em formalizar esse resultado. [...] (JUSTEN FILHO, 2010, p. 436).

O mesmo entendimento teve o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.094/2004 – Plenário, que trata sobre a representação de um proponente acerca de uma licitação para a contratação da prestação de serviços de informática:

De fato, este Tribunal não tem admitido que a certificação ISO e outras semelhantes sejam empregadas como exigência para habilitação ou como critério de desclassificação de propostas, podendo-se citar, além da Decisão 20/1998 - Plenário, outros precedentes como o Acórdão 584/2004 - Plenário. Todavia, é necessário que se diga que o TCU tem aceitado a utilização desse tipo de certificado não como exigência de habilitação, mas como critério de pontuação [...] constantes da Decisão 351/2002 - Plenário e do Acórdão 479/2004 - Plenário. (BRASIL, TCU, AC-1094-28/04-P, Sessão: 04/08/2004, Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, 2004).¹⁸

¹⁸ Ementa: Representação formulada por licitante. Possíveis irregularidades praticadas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC. Concorrência. Ausência de critério de aceitabilidade de preços. Exigências relativas à remuneração e alimentação dos empregados. Vedação à participação de consórcios. Critérios de pontuação relativos à utilização de atestados, locação de mão-de-obra de forma continuada, tempo de experiência dos licitantes, existência de parceria com fornecedor. Processo já apreciado. Suspensão cautelar do certame pelo Tribunal. Audiência dos responsáveis. Justificativas rejeitadas, em parte. Fixação de prazo para anulação do certame. Determinação. - Licitação. Fixação de preços máximos. Quitação com o sistema de seguridade social. Considerações. Acórdão nº 1.094/2004. DNZL Consultoria Empresarial Ltda. e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Assim, certificações ISO, por si só, não garantem a qualidade do objeto perante outros que não a possuam, porque elas apenas atestam que uma determinada empresa cumpre com certos requisitos o seu processo produtivo, mas não garantem diretamente a qualidade do produto. Sendo assim, uma empresa pode cumprir todas as condições necessárias para obtenção de uma certificação ISO 9001, por exemplo, e optar em não se certificar nesta padronização por entender que não é um fator importante. Tal atestado pode, contudo, implicar quebra da isonomia e injustificável redução da competição, posto que a empresa ou produto, para que tenham qualidade, não obrigatoriamente devem ter tal certificação de ISO ou similares. O cuidado, portanto, em não se generalizar a utilização de toda e qualquer certificação ou instrumento para fundamentar o TR é procedente, como o acima exposto.

2.5 TR - benefícios em prol de contratações eficientes

Di Pietro (2011, p. 84) apresenta o princípio da eficiência como “o modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, com o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação de serviço público”. Já na opinião de Érico Hack (2008, p. 102), deve existir, por parte do gestor público, uma constante preocupação entre se obter como resultado desses certames licitatórios uma relação direta entre a qualidade da prestação recebida e a onerosidade dela decorrente. Por isso, mesmo diante dos casos de menor preço, as qualidades mínimas deverão ser observadas: “[...] uma verdadeira relação de custo-benefício, na qual se procura, para a Administração, a melhor relação”. A Súmula nº 177, do Tribunal de Contas da União, ratifica a necessidade de se pormenorizar e se planejar bem aquilo que se vai adquirir num certame licitatório e, ao referir-se ao objeto licitado, adianta que este

[...] constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

É justamente nesse ponto que o TR vem oferecer a sua contribuição, ao deixar patente que um objeto ou serviço a ser licitado deve se pautar pelos princípios constitucionais referidos no início deste artigo a fim de mitigar as possibilidades de erros, irregularidades e equívocos que venham infringir este ato administrativo. É a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 14, que assevera: “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto [...]” (BRASIL, 1993). Desta forma, implica-se economia para a Administração Pública, que se

reverterá beneficentemente para a sociedade, evitando superfaturamento de preços, pois o TR bem elaborado veda tais procederres, em razão do bom aperfeiçoamento do que se quer comprar. O inciso I do artigo 15 da mesma lei determina:

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

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas; (BRASIL, 1993).

Para o gestor público, o TR não é uma opção, mas uma obrigação legal diante da responsabilidade que lhe é atribuída por força dos princípios constitucionais e da Lei do pregão – desde que o objeto não se volte para contratações complexas, a exemplo de obras de públicas, pois envolvem serviços do contratado e de terceiros, tecnologia, além do fornecimento de bens ou produtos. Neste sentido, o Decreto 5.450/2005, art. 9º, § 2º, conceitua o Termo de Referência como o documento que deverá apresentar claramente quais são os

[...] elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Não é de se estranhar, nesse entendimento, que o TR acabe atraindo, por conta dos seus padrões de qualidade, bons fornecedores que se sentem privilegiados de fazerem parte de um processo seletivo de alta qualidade. A premissa contrária também é verdadeira. Um TR mal elaborado desce o nível da qualidade do serviço ou produto que o Estado quer adquirir, passando a atrair os mais diversos fornecedores, bons e ruins, mais especialmente os últimos; provocando, por consequência, desperdício de tempo e dinheiro do erário. O TR se torna, portanto, um caminho seguro para técnicos, especialistas, advogados e gestores em geral, pois além de abordar o produto e o serviço de forma mais específica e técnica, libera também o edital de licitação para tratar dos aspectos mais gerais. Dessa forma, quem vai participar da licitação sabe exatamente o esperado que ele forneça, com todos os detalhes necessários tanto para serem ofertados como para serem avaliados.

Um Termo de Referência bem formulado, no estudo de Jair Santana *et al* (2013), deve conter diversos itens, a exemplo de: orçamento detalhado, definição dos métodos

estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro e, se for o caso, aponta o critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização, gerenciamento do contrato prazo de execução, inclusive as sanções. Deve ainda contemplar, sobre o objeto, os aspectos alinhados a seguir: habilitação, justificativa, cláusulas contratuais e demais informações relevantes para a contratação. Diante de todos os detalhamentos a serem inseridos no documento de referência, logo se conclui que tal Termo é um dos mais relevantes documentos de planejamento de qualquer contratação e contribui para a aquisição de produtos e serviços eficientes e adequados para a consecução da Máquina governamental.

Para Jair Santana *et al* (2013), o TR deve ser elaborado em todos os projetos (sejam eles pautados na Lei Geral de Licitação ou na Lei do Pregão), uma vez que tal instrumento auxilia na orientação, avaliação e fiscalização de custo, meta, estratégia, controle, fiscalização e prazo almejados pela Pública Administração. Ficando patente a ideia de que o TR não só deveria ser cogente para as licitações/contratações pautadas na modalidade licitatória do pregão, mas para as demais modalidades licitatórias; ajustando-se, assim, melhor, aos Princípios Constitucionais, notadamente o da eficiência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública deve primar pela observância dos princípios constitucionais quando da realização de compras públicas, via processos licitatórios. Eficiência, eficácia, efetividade, qualidade e sustentabilidade devem, assim, estar presentes em todos os certames, procurando otimizar e eliminar/reduzir desperdício de dinheiro público. Para isso, o TR se consubstancia num termo que busca a adoção de padronizações, certificações, normas, manuais e outros meios que referendem e justifiquem determinadas aquisições públicas, demonstrando sua necessidade. Portanto, é essencial a elaboração do Termo de Referência toda vez que a Administração adquirir qualquer bem, produto ou serviço, ainda na fase de planejamento, no sentido de repercutir diretamente na qualidade do gasto público e assim atingir os fins que tais princípios basilares buscam atingir.

O Termo de Referência é um dos mais importantes instrumentos de planejamento e, se bem elaborado, viabiliza uma contratação adequada, exatamente porque esse documento é

a baliza das aquisições, tanto no aspecto qualitativo (o que comprar), como no quantitativo (quanto comprar), para que as necessidades administrativas sejam atendidas da melhor forma, com precisão, e sem desperdícios.

A expressão jurídica Termo de Referência (TR) é utilizada para delinear a descrição do objeto a ser licitado na modalidade pregão, sendo obrigatório em tal modalidade, não apropriado para obras de engenharia e serviços mais complexos. O Projeto Básico (PB) é empregado nas demais modalidades licitatórias, em regra, *ex vi* da exceção do CNJ, que aplica o Termo de Referência para todas as modalidades licitatórias. Tanto o TR quanto o PB possuem a mesma finalidade - descrição detalhada e precisa do objeto a ser adquirido e/ou serviço que se pretenda contratar, contendo sua quantidade, prazo necessário à execução contratual e demais informações pertinentes ao bom andamento processual e a exata identificação do objeto, informando, ainda, as condições de pagamento, local de entrega, nos moldes do inciso IX do artigo 6º da Lei Federal nº 8.666/93 e da legislação do pregão.

Nos dois instrumentos devem ser empregados parâmetros necessários, inclusive termos de normas técnicas, justificativas objetivas, sem exigências abusivas, para que haja uma perfeita inteligência do bem ou serviço almejado, observando-se a relação custo x benefício. Tudo isso para que o resultado da licitação corresponda, da melhor maneira possível àquilo que foi planejado pelo gestor, traduzindo-se no cumprimento dos princípios constitucionais, notadamente o Princípio da Eficiência. Ou seja, ambos representam uma especificação obrigatória do objeto, absolutamente essencial para que a compra administrativa seja transparente e racional. Neste sentido, as finalidades do TR e do PB são idênticas: servir de elemento de planejamento e especificação do objeto a ser licitado, com vistas à concretização das necessidades administrativas, de forma ótima, permitindo uma maior competitividade entre licitantes, em proveito da sociedade.

Em assim sendo, ao se elaborar um TR, deve existir uma verdadeira harmonia multidisciplinar entre diferentes servidores do órgão ou ente que ajudem o gestor público a tornar possível o processo licitatório, fazendo com que tal Termo tenha capacidade efetiva de mensurar a importância, as características mínimas do que se pretende adquirir ou contratar, e os valores intrínsecos que estão vinculados na aplicação dos recursos públicos.

Dessa investigação bibliográfica, da argumentação e do debate teórico mantidos no presente texto, infere-se que o TR é o mecanismo principal do procedimento licitatório, na modalidade pregão, devendo ser cuidadosamente elaborado por todos os envolvidos no ciclo

das aquisições públicas, com base em um diálogo permanente com o usuário final do produto e/ou serviço, para que haja sintonia e permita o melhor aproveitamento dos recursos orçamentários, promovendo uma contratação satisfatória, em termos de consecução do interesse público, atendendo ao princípio constitucional da eficiência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Acesso em: 10 de jan. 2014.

_____. Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 06 jul. 1994. Acesso em: 10 de jan. 2014.

_____. Lei n.º 9.933 de 20 de dezembro de 1999. Dispõe sobre as competências do Conmetro e do Inmetro, institui a Taxa de Serviços Metrológicos, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20 dez. 1999. Acesso em: 11 de jan. 2014.

_____. Lei n.º 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 [...] . **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 jul. 2002. Acesso em: 10 de jan. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras [...]. **Instrução Normativa nº 01**, de 19 de janeiro de 2010. Brasília, 2010. Acesso em: 16 de jan. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Acórdão, 04 ago. 2004. Da Decisão 351/2002 - Plenário e do **Acórdão 479/2004** - Plenário. Acórdão n.º **1617/2010** (BRASIL, TCU, AC-1094-28/04-P, Sessão: 04/08/2004, Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, 2004). Acesso em: 13 de jan. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 177** de 26 out. de 1982. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=SUMULA-%5C%5C_Sarq_prod%5CUnidades%5CSGS%5CPublico%5CIntranet%5CAcordaosJulgados%5CSumulas%5CSumula-177-de-26-10-1982.doc&texto=2a2533412a&sort=COPIATITULO&ordem=DESC&bases=SUMULA;&highlight=&posicaoDocumento=100&numDocumento=108&totalDocumentos=284. Acesso em: 13 jun. 2014.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. **Instrução Normativa nº 01** de 13 de abr. de 2012. Disponível em:

http://www.tjse.jus.br/tjnet/publicacoes/instrucao/visualizar_instrucao.wsp?tmp.codig...
Acesso em: 13 de jan. 2014.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CAMMAROSANO, Márcio. **O Princípio Constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

COELHO MOTTA, Carlos Pinto. **Eficácia nas licitações e contratos**. 11. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

DOMAKOSKI, Amauri et al. **Pregão eletrônico: instrumento de gestão das administrações públicas**. In: Controle: doutrina e artigos. Vol. IX. Nº 2. Jul-Dez. Ceará: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ENTERRÍA, Eduardo García. **Problemas del derecho público al comienzo de siglo**. Madrid: Civitas, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009.

GUIMARÃES, Marcelo; MADEIRA, Jansen Amadeu do Carmo; MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Casos concretos de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

HACK, Érico. **Noções preliminares do direito administrativo e direito tributário**. 2. ed. Curitiba: Ibpex, 2008.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 2. ed. rev. amp. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOTTA, Fabrício. Sanções. In: GASPARINI, Diógenes (Coord.). **Pregão presencial e eletrônico**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MUKAI, Toshio. **Licitações e contratos públicos**. 8. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. Curitiba: Zênite, 2004.

PARANÁ. Instituto de Terras Cartografia e Geociências. **Termo de Referência orientações para a redação**. Curitiba: 2007. Acesso em: 06 de jan. 2014.

PROCEL. Centrais Elétricas Brasileiras S. A. **Apresenta textos sobre o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica** – Procel. Acesso em: 14 de jan. 2014.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Direito Administrativo: Temas polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. **Termo de Referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão presencial eletrônico: Sistema de registro de preços. Manual de implantação, implementação e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SÃO PAULO (Estado). Comitê de Qualidade da Gestão Pública do Estado de São Paulo. **Guia de Compras Públicas Sustentáveis**. São Paulo: 2011. Acesso em: 11 de jan. 2014.