

A IMPORTÂNCIA DO PROJETO BÁSICO E DO TERMO DE REFERÊNCIA PARA O PROCESSO LICITATÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Pablo da Silva Nahmias*
Edson Douglas Costa Ferreira**
Ricardo Bentes Kato***

RESUMO

É indispensável a necessidade de disseminação de conhecimentos relacionados ao processo licitatório aos servidores responsáveis em realizá-los, bem como aos fornecedores de produtos e serviços à Administração. Por esse motivo, o presente trabalho analisou a importância do projeto básico e do termo de referência para a efetividade do processo licitatório da Administração Pública brasileira. Primeiramente, explicitou-se a estrutura do processo licitatório brasileiro, suas regras, princípios, modalidades e tipos; em seguida, detalhou-se o objeto de estudo, o projeto básico e o termo de referência; e ainda foram identificados, por meio dos acórdãos editados pelo Tribunal de Contas da União, dos meses de abril, maio e junho de 2011, 2012 e 2013, os principais “vícios” praticados nos termos de referência e projetos básicos que comprometem a efetividade do processo licitatório da Administração Pública. Concluiu-se que os instrumentos projetos básicos e termos de referência são de grande importância para o sucesso do processo licitatório, sugerindo-se assim que os gestores de Órgãos Públicos reforcem investimentos em treinamentos e capacitação dos responsáveis na elaboração dos projetos básicos e termo de referências.

PALAVRAS-CHAVE: Licitação. Projeto básico. Termo de referência. Administração pública.

* Bancário, Analista de Rh do Banco da Amazônia. Graduando em Administração Geral, 8º semestre, Faculdade Integrada Brasil Amazônia (FIBRA). E-mail: Pablo.nahmias.adm@gmail.com.

** Servidor Público do Estado do Pará. Graduando em Administração Geral, 8º semestre, Faculdade Integrada Brasil Amazônia (FIBRA). E-mail: edsol89@yahoo.com.br.

*** Professor da Faculdade Integrada Brasil Amazônia (FIBRA). Engenheiro Civil (UFPA). Mestre em Engenharia Civil (UFSC). Doutorando em Economia. E-mail: R.kato@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

As pessoas físicas e as empresas privadas, antes de efetuarem uma compra ou contratarem um serviço, pesquisam o melhor preço, as melhores condições, a qualidade do produto ou serviço, a garantia, entre outros aspectos. Para a Administração Pública essa postura não poderia ser diferente por gerenciar recursos públicos e ainda possuir o dever de prestar contas perante a sociedade. Se para as pessoas físicas e empresas privadas tal postura é facultativa, para a Administração Pública é uma obrigação, considerando que esta possui o dever de observar determinados Princípios e Leis que regem as condições para realizar compras e contratar serviços, pois é previsto na legislação a dispensa de licitação, a inexigibilidade e até a mesmo a sua proibição.

As leis que regem as licitações públicas determinam a maneira pela qual a Administração deve anunciar o que ela necessita comprar/contratar, ou seja, o objeto do processo licitatório. Este deve ser elaborado através do projeto básico ou do termo de referência, que constará como anexo ao edital do certame e estará disponível para acesso ao público com a finalidade de garantir transparência e credibilidade à Administração.

Nesta perspectiva, este artigo tem por objetivo geral analisar a importância do projeto básico e do termo de referência para a efetividade do processo licitatório da Administração Pública brasileira.

Para atingir esse objetivo geral, essa pesquisa elencou três objetivos específicos:

O primeiro é explicitar a estrutura do processo licitatório brasileiro, suas regras, princípios, modalidades e tipos;

O segundo é detalhar o objeto de estudo, o projeto básico e o termo de referência;

E o último é identificar os principais “vícios” praticados nos termos de referência/projetos básico que comprometem a efetividade do processo licitatório da Administração Pública, através dos acórdãos editados pelo Tribunal de Contas da União.

Explicitados os objetivos específicos e após atingir a formulação do objetivo geral, procurou-se responder a seguinte situação problema: quais os principais “vícios” praticados nos termos de referência e projetos básico, julgados nos acórdãos editados pela Corte do Tribunal de Contas da União, que comprometem a efetividade do processo licitatório da Administração Pública?

Dessa maneira, levantou-se para esta pesquisa a seguinte hipótese: os “vícios” encontrados nos termos de referência e projetos básicos são causados pela falta de conhecimento técnico dos responsáveis em elaborá-lo.

A relevância dessa pesquisa se justifica pela necessidade de disseminação de conhecimentos relacionados ao processo licitatório da Administração Pública brasileira aos servidores responsáveis em realizá-los, bem como aos fornecedores de produtos/serviços à Administração, com a finalidade de explicitar os “vícios” mais comuns praticados pela Administração e, por conseguinte, proporcionar um processo licitatório efetivo à sociedade.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Conceito e Estrutura do Processo Licitatório

A Constituição Brasileira (1988) em seu artigo 22, inciso XXVII, determina a competência privativa à União de legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas, fundacionais da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, empresas públicas e sociedade de economia mista.

Em 21 de junho de 1993 foi promulgada a Lei de nº 8666, conhecida também como a lei das licitações, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Em seu artigo 3º a lei define:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993).

Di Pietro (2005, p. 310) afirma que “pela licitação, a Administração abre a todos os interessados que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de apresentação de proposta”.

No mesmo sentido o processo licitatório é conceituado nas palavras de Meirelles, como:

O procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os

interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. (MEIRELLES, 2006, p. 271 e 272).

A busca da Administração pela proposta mais vantajosa através do processo licitatório enseja em uma conduta de competição por parte dos licitantes, conforme sintetiza o professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

Licitação – em síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. (MELLO, 2009, p. 517).

A licitação é o procedimento que a Administração Pública deve adotar, quando couber, para efetuar compras/contratar serviços, observando às legislações vigentes e fomentando o sentimento de competição entre os interessados, com a finalidade de obter a melhor proposta que atenda ao interesse público. Conforme enfatiza o Tribunal de Contas da União - TCU (2013, p. 36), o “objetivo de licitar é garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração”.

O artigo 3º da lei geral de licitações traz os princípios que regem este procedimento, qualquer que seja a sua modalidade e em síntese são:

a) a igualdade entre licitantes - consiste no tratamento isonômico que a Administração deve dispensar aos concorrentes da licitação, conforme afirma Di Pietro (2005, p.314) “o princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que este visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar [...]”.

b) a vinculação ao edital - para Mello (2009, p. 529) esse princípio “obriga a Administração a respeitar estritamente a regras que haja previamente estabelecido para disciplinar o certame”. O Tribunal de Contas da União - TCU acompanha a mesma linha de raciocínio, pois para o TCU (2010, p.29) a vinculação ao edital “obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Nada pode ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento de convocação”.

c) a publicidade dos atos - garante a transparência da licitação levando à sociedade todas as informações pertinentes alusivas ao processo, conforme afirma Meirelles:

A publicidade da licitação abrange desde a divulgação do aviso de sua abertura até o conhecimento do edital e de todos os seus anexos, o exame da documentação e das propostas pelos interessados e o fornecimento de quaisquer peças, pareceres ou decisões relacionados com o processo licitatório. (MEIRELLES, 2010, p. 40).

d) a legalidade - segundo o professor Gasparini (2010, p. 529) pelo princípio da legalidade “impede-se comportamento que não se conforma com o ordenamento jurídico (Constituição, lei, regulamento) [...]”.

e) a impessoalidade – é trato impessoal da Administração para com os licitantes, conforme afirma Justen Filho (2002, p. 68,) “[...] indica vedação a distinções fundadas em caracteres pessoais dos interessados [...]”. Nessa mesma linha de raciocínio Medauar (2010, p. 190) defende que na observância do princípio da impessoalidade “[...] não deve haver fatores de natureza subjetiva ou pessoal interferindo nos atos do processo licitatório”.

f) o julgamento objetivo - norteia o critério a análise das propostas, que devem ser realizadas de maneira clara e previamente definida, conforme conceitua Meirelles:

O princípio do julgamento objetivo afasta o discricionarismo na escolha das propostas obrigando os julgadores a se aterem ao critério prefixado pela Administração, levando sempre em consideração o interesse do serviço público, os fatores qualidade, rendimento, eficiência, durabilidade, preço, prazo, financiamento, carência e outras condições pertinentes pedidas ou admitidas pelo edital. (MEIRELLES, 2010, p. 53).

Todos esses princípios auxiliam o arcabouço jurídico para uma melhor condução do processo licitatório, onde todos os agentes envolvidos devem cumpri-los. Os meios de condução para a realização do processo licitatório são chamados de modalidades, conforme conceitua Gasparini (2010, p. 610) “a licitação não é sempre igual, obedecendo em razão de certas exigências a regimes jurídicos diversos que consubstanciam as suas espécies ou modalidades [...]”.

A Lei 8.666/93 enumera cinco modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão; e a Medida Provisória nº 2.026/2000, o Decreto nº 3.555/2000 e Lei de nº 10.520/2002 instituíram uma sexta modalidade, denominada como pregão. Em síntese as seis modalidades são:

a) Concorrência: Para o TCU (2010, p.39) é a “modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital”.

A modalidade concorrência possui quatro características, segundo Gasparini, a saber:

- Anteceder aos contratos de grande vulto, ao registro de preços, às alienações imobiliárias e às concessões de uso, de serviço e obra pública;
- Exigir publicidade;
- Permitir a participação de qualquer interessado; e
- Habilitar o interessado no início do procedimento. (GASPARINI, 2010, p. 613).

b) Tomada de Preço: para Medauar (2010, p. 192) “é a modalidade de que participam interessados previamente cadastrados ou que atendem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas”.

c) Convite: para Carvalho Filho (2009, p. 264) é “a modalidade que comporta menor formalismo, e isso porque se destina a contratações de menor vulto”. A professora Medauar (2010, p. 193) conceitua como “a modalidade de que participam interessados do ramo pertinente ao objeto do futuro contrato, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa”.

d) Concurso: para Gasparini (2010, p. 625) “destina-se o concurso, especificamente, à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico [...]”.

e) Leilão: para Meirelles (2006, p. 321,) “é espécie de licitação utilizável na venda de bens móveis e semoventes e, em casos especiais, também de imóveis”.

f) Pregão: Para Fernandes (2009, p. 409) é “[...] o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado [...]”.

A modalidade pregão pode ser realizada na forma presencial ou eletrônica e permite a redução do valor da proposta por meio de lances sucessivos, conforme conceitua o TCU:

Pregão é modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, ainda que virtual. Os licitantes após apresentação das propostas com os preços escritos têm a faculdade de reduzi-los mediante lances verbais ou via internet. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 46).

As modalidades de licitação convite, tomada de preço e concorrência são enquadradas também pelos limites de valores, conforme quadro abaixo:

Modalidade	Compras ou Serviços	Obras e Serviços de Engenharia
Convite	Acima de R\$ 8.000,00 Até R\$ 80.000,00	Acima de R\$ 15.000,00 Até R\$ 150.000,00
Tomada De Preços	Acima de R\$ 80.000,00 Até R\$ 650.000,00	Acima de R\$ 150.000,00 Até 1.500.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 650.000,00	Acima de R\$ 1.500.000,00

Quadro 1: Tabela de valores para licitações públicas do Brasil.
Fonte: adaptado da Lei 8666/93.

Observa-se que o legislador mensurou os valores limites para realização do processo licitatório ao grau de complexidade dos procedimentos exigidos na modalidade correspondente.

Além das modalidades, outra característica da estrutura da licitação são os seus tipos, que podem ser: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e melhor lance ou oferta, conforme elencado no artigo 45 da Lei 8.666/93:

a) Menor preço: para Meirelles (2009, p. 306) é usual na contratação de obras singelas, de serviços que dispensam licitação, na compra de materiais ou gêneros padronizados, porque, nesses casos, o que a Administração procura é simplesmente a vantagem econômica.

b) Melhor técnica: para autora Di Pietro (2005, p. 350), “[...] para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral [...]”.

c) Técnica e preço: é definido pelo TCU (2010, p. 115) como o “tipo de licitação cujo critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração tem por base a maior média ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preço e técnica”.

d) Melhor lance ou oferta: para Carvalho Filho (2009, p. 277) é “adotado para alienação de bens ou concessão de direito real de uso de bens públicos”.

Para Justen Filho (2010, p. 459) os tipos de licitação consistem “[...] no procedimento licitatório orientado a selecionar a proposta mais vantajosa segundo o critério de julgamento predeterminado”.

O processo licitatório em todas as modalidades é repleto de fases que devem ser rigorosamente respeitadas. Dentre elas, existe a de especificar minuciosamente o produto a ser adquirido ou serviço a ser contratado, que é um pressuposto para o sucesso de tal processo. Ressaltando-se que tal descrição não deve ser omissa ou tendenciosa, passiva à nulidade do edital, conforme afirma Meirelles:

Nulo é o edital omissa em pontos essenciais, ou que contenha disposições discricionárias ou preferenciais, o que ocorre quando a descrição do objeto da licitação é tendenciosa, conduzindo a licitante certo, sob a falsa aparência de uma convocação igualitária”. (MEIRELLES, p. 288, 2006).

As especificações minuciosas para a contratação por parte da Administração devem ser elaboradas dentro do projeto básico/termo de referência, que constará como anexo ao edital do certame, conforme orientação do TCU (2010, p. 166) “toda licitação realizada nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite deve ser precedida da elaboração de projeto básico.” Ainda segundo o mesmo Tribunal (2010, p.78) quando a modalidade for

pregão, será precedida pela elaboração do termo de referência. Abaixo segue o detalhamento de ambos:

2.2 - Projeto Básico

O projeto básico é um instrumento que permite à Administração saber o que comprar/contratar, quando, estimar o custo, a viabilidade e disponibilidade do mercado em fornecer. Conforme conceitua a Lei 8666/93 em seu artigo 6º, inciso IX, transcrito abaixo:

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. (BRASIL, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993).

Para Justen Filho (2002, p. 118) “o projeto básico deve ser colocado à disposição dos interessados em participar da licitação, evitando que o projeto seja elaborado em momento posterior ao início da licitação”. No mesmo sentido, posiciona-se o Tribunal de Contas da União (2010, p. 167), “o projeto básico é um documento prévio ao procedimento licitatório, que serve de base para elaboração do ato convocatório”.

O anexo II da resolução T.C. Nº 0003/2009, do Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco, conceitua:

Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PERNAMBUCO, 2009).

A Lei geral de licitações, 8666/93, em seu artigo 6º, determina que o projeto básico contenha seis elementos, que são:

- 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. (BRASIL, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993).

A ausência ou inconsistência de um dos elementos exigidos para a elaboração do projeto básico poderá ocasionar prejuízos expressivos à licitação. O Tribunal de Contas da União elenca alguns exemplos:

Falta de efetividade ou alta relação custo/benefício do empreendimento, devido à inexistência de estudo de viabilidade adequado;
Alterações de especificações técnicas, em razão da falta de estudos geotécnicos ou ambientais adequados;
Utilização de materiais inadequados, por deficiências das especificações;
Alterações contratuais em função da insuficiência ou inadequação das plantas e especificações técnicas, envolvendo negociação de preços. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 16).

Dessa maneira, o projeto básico deve explicitar de forma clara e minuciosa o real desejo da Administração, ou seja, o conhecimento pleno do objeto que almeja licitar, conseqüentemente facilitará aos licitantes à elaboração da proposta de preços. Para Justen Filho (2002, p. 114) “o conteúdo do projeto básico dependerá da natureza do objeto a ser licitado. Deverá ser tanto mais complexo e minucioso na medida em que assim o exija o objeto da futura contratação”.

A Controladoria Geral da União – CGU orienta quanto aos conteúdos de um projeto básico para o processo licitatório, a saber:

A descrição detalhada do objeto a ser contratado, dos serviços a serem executados, sua frequência e periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem fornecidos e utilizados, procedimentos a serem seguidos, cuidados, deveres, disciplina, gestão da qualidade, informações a serem prestadas e controles a serem adotados são exemplos de conteúdo de um projeto básico. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 21).

Nessa linha de raciocínio, o principal pressuposto de qualidade do projeto básico está estritamente ligado ao seu grau de detalhamento, de especificações, de informações relevantes ao objeto do certame. É importante ressaltar a ausência de conceitos fundamentais na legislação, no que tange os requisitos mínimos exigidos para a elaboração do projeto básico, pois a lei apenas enumera, tornando-os subjetivos, conforme art. 12 da lei 8666/93, que elenca sete requisitos a serem considerados nos projetos básicos, a saber:

- I - segurança;
- II - funcionalidade e adequação ao interesse público;
- III - economia na execução, conservação e operação;
- IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;
- V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;
- VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;
- VII - impacto ambiental. (BRASIL, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993).

O projeto básico necessita de prévia autorização do gestor, conforme parágrafo 2º, do artigo 7º, da Lei 8666/93, “as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório [...]”.

O projeto básico deve ser elaborado pelo setor requisitante do objetivo, mas a Administração Pública tem a possibilidade de contratar uma empresa para a sua elaboração mediante inexigibilidade de licitação, conforme prevê a lei 8666/93:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação. (BRASIL, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993).

O artigo 13 da lei 8666/93 considera serviços técnicos profissionais especializados, os trabalhos acerca de estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos.

Além do projeto básico, quando couber, é necessária a elaboração do projeto executivo, utilizado para descrever como será executada a obra, para Justen Filho (2002, p. 114) esse projeto “deverá conter todas as informações e orientações necessárias à execução completa da obra ou do serviço, de acordo com as normas da ABNT [...]”.

O projeto executivo não está condicionado a ser elaborado previamente à data da licitação, conforme orientação do TCU:

Para realização de procedimento licitatório não há obrigatoriedade da existência prévia de projeto executivo, uma vez que este poder ser desenvolvido concomitantemente com a execução de obras e prestação de serviços, se autorizado pela Administração. No caso, a licitação dever prever a elaboração do competente projeto executivo por parte do contratado e preço previamente fixado pela Administração. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 180).

A orientação do TCU reforça a importância de subsidiar o edital do certame com informações de condições e regras preestabelecidas aos licitantes.

2.3 Termo de Referência

O termo de referência é o instrumento elaborado pela Administração Pública para explicitar o conjunto de informações necessárias à aquisição/contratação que almeja realizar. Palavéri (2005, p.37) o conceitua como “[...] o documento de natureza essencial, o que se pode verificar da sua própria definição, cabendo enfatizar que deverá estabelecer os elementos indispensáveis à formulação das propostas pelos interessados em participar da disputa [...]”.

O termo de referência deve ser elaborado pelo setor requisitante do objeto da licitação em conjunto com a área de compras do Órgão.

O termo de referência é definido no art. 8º do Decreto nº 3.555/2000, como:

[...] 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. (BRASIL, Decreto 3.555, de 8 de agosto de 2000).

Essa definição é ampliada no artigo 9º, § 2º do Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão na modalidade eletrônica, conforme transcrito a seguir:

O documento que deverá conter 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. (BRASIL, Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005).

O termo de referencia é utilizado quando a licitação for realizada na modalidade pregão presencial ou eletrônico, quando couber, pois, em alguns casos, pode-se utilizar como instrumento para esta modalidade o projeto básico, conforme posição do mestre Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

[...] a Lei do pregão não exige que seja divulgado o projeto básico, mas apenas o termo de referência. Para tanto, seguindo uma boa prática desenvolvida pelo Conselho de Justiça Federal, é recomendável que no caso de serviços seja o objeto minuciosamente descrito em projeto básico extraindo-se do mesmo as características mínimas necessárias para garantir aos licitantes o conhecimento para a formulação das propostas. (FERNANDES, 2006, p. 506).

Palavéri (2005) discorda do pensamento de Fernandes, uma vez que considera dispensável o projeto básico e/ou executivo para contratação de serviços mediante a modalidade pregão, se as informações relevantes ao processo estiverem disponíveis ao licitante, conforme a seguir:

É acertado afirmar que, para serviços em geral, a Administração deverá dispor de elementos no edital, seja na descrição do objeto, seja em seus anexos, suficientes para permitir a verdadeira inteligência do que se pretende, com riqueza de detalhes, não precisando, contudo, estar substanciados em documento denominado projeto básico e/ou executivo. (PALAVÉRI, 2005, p.37).

O posicionamento de Palavéri é sensato e coerente, mas não se pode aplicar a todos os tipos de serviços, a exemplo dos serviços complexos de engenharia, que necessitam de todos os elementos exigidos no projeto básico e/ou executivo para serem realizados, elementos esses não característicos ao termo de referência. Nessa mesma linha de raciocínio defende o TCU:

O termo de Referência deve conter todos os elementos capazes de definir o objeto, de forma clara, concisa e objetiva, bem assim com nível de precisão adequado para caracterizar o bem ou o serviço. Tem função similar à do projeto básico exigido para as demais modalidades de licitação, porém de forma mais simples, em razão da natureza comum que deve revestir o objeto a ser contratado por pregão. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 79).

É importante salientar que uma das características da modalidade pregão é ser aplicada exclusivamente pelo tipo de licitação por menor preço, logo, a forma de julgamento não abrange considerar os tipos “melhor técnica” ou “técnica preço”. Essas últimas são utilizadas geralmente para contratação de serviços complexos que necessite mensurar a especialidade e conhecimento científico do licitante.

A partir dos conceitos apresentados, podem-se elencar os elementos necessários para uma boa elaboração de um termo de referência:

- a) informações detalhadas do objeto, tais como nome, quantidade, tipo, tamanho, espessura, cor, entre outros;
- b) justificativa, onde se deve descrever o motivo pelo qual a Administração necessita do produto/serviço;
- c) identificação dos responsáveis pela elaboração do termo de referência, que preferencialmente devem ser servidores que trabalhem rotineiramente e que possuam conhecimentos suficientes acerca do produto/serviço que se almeja comprar/contratar;
- d) Definição dos métodos de trabalho, onde constará a maneira em que será executado o serviço, constando os normativos internos e externos do Órgão, a ser observado pelo licitante;
- e) Cronograma físico e financeiro, que deverá conter as datas de início, duração, finalização, de reuniões, em caso de serviços. E em casos de produtos os prazos de entrega, entre outros. Já o cronograma financeiro preverá as possíveis datas de pagamentos.

f) Orçamento detalhado dos preços estimativos pesquisados anteriormente pelo Órgão, e que sejam preços praticados no mercado.

Outras informações pertinentes devem ser incluídas no termo de referência, considerando as particularidades do objeto de cada contratação.

2.4 Principais irregularidades concorrentes ao projeto básico/termo de referência

A legislação em vigor, concomitantemente com a doutrina especializada em estudos alusivos ao processo licitatório, elenca o que, quando e como a Administração deve proceder para realizar suas compras/contratações. No mesmo sentido alguns Órgãos da Administração tem editado orientações acerca dos “vícios” concorrentes ao processo licitatório, a exemplo do que o TCU aponta como os principais:

- a) exigências desnecessárias de caráter restritivo no edital, especialmente no que diz respeito à capacitação técnica dos responsáveis técnicos e técnico operacional da empresa;
- b) ausência de critério de aceitabilidade de preços global e unitário no edital de licitação;
- c) projeto básico inadequado ou incompleto, sem os elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra, não aprovado pela autoridade competente, e/ou elaborado posteriormente à licitação;
- d) modalidade de licitação incompatível;
- e) obra não dividida em parcelas com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade;
- f) obra dividida em parcelas, porém, não respeitando a modalidade de licitação pertinente para a execução total do empreendimento;
- g) tipo inadequado de licitação;
- h) dispensa de licitação sem justificativa ou com justificativa incompatível;
- i) inexigibilidade de licitação sem justificativa ou com justificativa incompatível;
- j) ausência da devida publicidade de todas as etapas da licitação;
- k) ausência de exame e aprovação preliminar por assessoria jurídica da Administração das minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes;
- l) não conformidade da proposta vencedora com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços máximos fixados pelo órgão contratante;
- m) inadequação do cronograma físico-financeiro proposto pelo vencedor da licitação, indicando manipulação dos preços unitários de forma que os serviços iniciais do contrato ficam muito caros e os finais muito baratos, podendo gerar um crescente desinteresse do contratado ao longo das etapas finais da obra por conta do baixo preço dos serviços remanescentes;
- n) inadequação do critério de reajuste previsto no edital, sem retratar a variação efetiva do custo de produção;
- o) não adoção de índices específicos ou setoriais de reajuste, desde a data prevista para a apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;
- p) participação na licitação, direta ou indiretamente, do autor do projeto básico ou executivo, pessoa física ou jurídica, pois a ele só é permitida a participação como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 53 e 54).

Dos “vícios” listados a cima, seis estão relacionadas ao projeto básico e/ou termo de referência, desses, para fins de estudo, é possível desmembrar em oito, citados abaixo:

a) Ausência de definições para o objeto: “vício” referente a processos licitatórios com deficiências alusivas ao objeto do certame. Exemplo: aglutinação de dois ou mais tipos de objetos na mesma licitação;

b) Ausência de autorização: “vício” referente a processos com a ausência de algum tipo de autorização que é solicitada no arcabouço jurídico alusivo à licitação. Exemplo: ausência de aprovação do projeto básico pelo gestor competente; falta de anotação de responsabilidade técnica pelo projeto básico/termo de referência; obra que não possui autorização de licença ambiental prévia, entre outros;

c) Ausência/inadequação de detalhamento: “vício” referente a processos que não contemplam elementos necessários ao termo de referência/projeto básico, pressuposto para a realização da licitação. Exemplo: ausência de critério para aceitabilidade de preço; vedação à participação de empresas em consórcio sem justificativa expressa nos autos do processo; ausência de justificativa para o critério de regionalização do objeto licitado; ausência de memorial de cálculo;

d) Ausência/inadequação de estudos técnicos: “vício” referente a processos licitatórios com ausência de elementos importantes dentro de pareceres, estudos, laudos. Exemplo: insuficiência nos quantitativos de terraplenagem, drenagem e pavimentação para um processo referente a uma obra;

e) Exigência além do permitido: “vício” referente a processos licitatórios que contenham exigências consideradas abusivas, sem respaldo da legislação. Exemplo: requerer a manutenção de vínculo profissional permanente de responsável técnico, para fins de habilitação; demandar experiência anterior medida em quantidades mínimas, para fins de qualificação técnico-profissional; condicionar a visita técnica à participação do responsável técnico da empresa; exigir índice econômico diverso do usual sem as justificativas previstas, dentre outros;

f) Inadequação do orçamento base: “vício” referente a falhas na elaboração do orçamento prévio ao processo licitatório. Exemplo: realização de pesquisa de mercado inconsistente; superfaturamento no orçamento base; elaboração de orçamento sem as composições de preços unitários e detalhamentos dos percentuais de encargos sociais, dentre outros;

g) Projeto básico/termo de referência em desacordo com os estudos técnicos: “vício” referente a processos licitatório que contenham estudos técnicos, mas não o consideram no

projeto básico/termo de referência. Exemplo: um estudo técnico de arquitetura contemplando todas as especificidades necessárias a uma obra, porém não considerado no projeto básico;

h) Ausência/inadequação de previsão de recursos orçamentários: “vício” referente a processos licitatórios sem previsão de recursos orçamentários suficientes para custeá-lo.

Os “vícios” decorrentes de elaboração deficiente das peças que compõem o processo licitatório (projeto básico/termo de referência) comprometem dentre outros princípios, o da eficiência dos atos públicos, podendo gerar danos irreparáveis tanto ao erário como à sociedade. Assim, o processo licitatório deve atentar aos requisitos legalmente exigidos, de tal forma que o objeto desejado pela administração, seja adquirido dentro dos prazos, valores e condições previamente definidas. Portanto, se elementos essenciais forem desconsiderados como as normas ambientais e de segurança, por exemplo, além ferir o princípio da legalidade por não conter elemento essencial previsto na legislação, compromete à Administração pelo insucesso do que almejava adquirir/contratar, consequentemente, afeta ao interesse público.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

O presente artigo é uma pesquisa quantitativa e qualitativa de caráter exploratório. Para Pereira (2010, p.48) “nessa modalidade de estudo busca-se descobrir se existe ou não um fenômeno”. Dessa forma, primeiramente se procurou analisar o seguinte fenômeno: a importância do projeto básico e do termo de referência para a efetividade do processo licitatório da Administração Pública brasileira, explicitando a estrutura do processo licitatório brasileiro, suas regras, princípios, modalidades e tipos e, por consequência, identificar os principais “vícios” praticados nos termos de referência/projetos básico que comprometem essa efetividade do processo licitatório.

Sob o ponto de vista dos procedimentos técnicos, utilizou-se pesquisa bibliográfica por meio de um levantamento de acervo referente à licitação pública brasileira, onde foram consultados livros, leis, decretos e revistas, relacionados ao tema. A pesquisa bibliográfica segundo Rampazzo (2005, p.53) “procura explicar um problema a partir de referências teóricas públicas (em livros, revistas, etc)”.

A pesquisa caracteriza-se também como documental, Ludwig (2009, p. 63) afirma que “os documentos, enquanto elementos de pesquisa, são muito importantes, pois revelam-se como fontes ricas e estáveis”. Os dados da pesquisa foram obtidos a partir de consultas realizadas no período de 19 de setembro a 14 de outubro de 2013, no site do Tribunal de Contas da União - TCU, da seguinte forma:

Para fins de obtenção de dados, utilizou-se da ferramenta de pesquisa disponibilizada no site do TCU (vide Figura 1), com a finalidade inicial de filtrar apenas os Acórdãos que possuem as expressões “termo de referência” ou “projeto básico” e “licitação”, dos meses de abril, maio e junho dos anos de 2011, 2012 e 2013. Para tanto, selecionou-se “Acórdãos e decisões” para o tipo de pesquisa, no campo pesquisa livre, escreveu-se inicialmente “projeto básico” e “licitação”, preencheu-se o ano do documento e se selecionou “Plenário” como colegiado. O resultado do filtro foi unido ao resultado de nova pesquisa em que apenas se alterou o campo de pesquisa para “termo de referência”.

Figura 1: Pesquisa na jurisprudência do TCU.
Fonte: Tribunal de Contas da União, 2013.

A pesquisa do período citado resultou na obtenção de 208 (duzentos e oito) Acórdãos para o ano de 2011, 174 (cento e setenta e quatro) para o ano de 2012 e 218 (duzentos e dezoito) no ano de 2013.

Os dados obtidos foram tabulados em planilhas do Excel, a partir de preenchimento de um quadro de elaboração própria, constante no apêndice, a fim identificar e em seguida analisar, somente os Acórdãos que trataram de “vícios” relacionados ao projeto básico e/ou termo de referência dos processos licitatórios realizados por diversas instituições da Administração Pública brasileira e que passaram por parecer do TCU.

O quadro possibilita ainda, identificar se os “vícios” foram encontrados nos termos de referência ou nos projetos básicos, a modalidade que foi utilizada, o Órgão responsável pela licitação e as consequências em decorrência dos “vícios”.

Para fins de uniformização, os “vícios” encontrados pelo TCU foram agrupados de acordo com similaridade de seu teor conforme abaixo, e em seguida, os dados foram analisados estatisticamente:

- a) Ausência de definições para o objeto;

- b) Ausência de autorização;
- c) Ausência/inadequação de detalhamento;
- d) Ausência/inadequação de Estudos técnicos;
- e) Exigência além do permitido;
- f) Inadequação do orçamento base;
- g) Projeto básico/termo de referência em desacordo com os estudos técnicos;
- h) Ausência/inadequação de previsão de recursos orçamentários.

4 RESULTADOS

Em conformidade com a metodologia descrita na sessão anterior, a pesquisa foi dividida, para fins de análise, em três períodos: compreendendo os meses de abril, maio e junho de 2011, 2012 e 2013. Para cada período, utilizou-se dos Acórdãos do TCU, com o objetivo de encontrar “vícios” nos termos de referência ou nos projetos básicos oriundos de processos licitatórios da Administração Pública Brasileira.

A pesquisa dos períodos citados resultou na obtenção de 208 Acórdãos para o ano de 2011, 174 para o ano de 2012 e 218 no ano de 2013. Desses, foi possível identificar 22, 18 e 24 Acórdãos que tratavam de “vícios” relacionados a termos de referência/projetos básicos oriundos de processos licitatórios, respectivamente, conforme pode ser visualizado no quadro abaixo:

ANO (abril, maio, junho)	2011	2012	2013
Nº Total de Acórdãos	208	174	218
Nº de Acórdãos com "vícios"	22	18	24

Quadro 2: Relação Acórdãos x Acórdãos com “vícios”.

Fonte: Autoria própria.

4.1 Resultados dos períodos analisados (abril, maio e junho de 2011, 2012 e 2013)

Na aglutinação dos resultados alcançados dos três períodos analisados, constatou-se que o instrumento mais recorrente com vício foi em projeto básico, representando 75%, em conformidade com o quadro 2.

	2011	2012	2013	TOTAL	%
Projeto Básico	19	14	21	54	75,00
Termo de Referência	5	5	8	18	25,00

Quadro 2: Instrumentos utilizados (abril, maio e junho) – 2011, 2012 e 2013.

Fonte: Autoria própria.

No que tange a modalidade de licitação, constatou-se que a modalidade concorrência representa maior recorrência, com 62,16%, seguida pela modalidade pregão com 25,68%. Ressalta-se, portanto, que as duas modalidades juntas representam mais de 80% do total, conforme quadro 3.

	2011	2012	2013	TOTAL	%
Concorrência	13	13	20	46	62,16
Concurso	0	0	0	0	0,00
Convite	1	2	3	6	8,11
Leilão	1	0	0	1	1,35
Pregão	8	4	7	19	25,68
Tomada de Preço	1	0	1	2	2,70

Quadro 3: Modalidades de licitação (abril, maio e junho) – 2011, 2012 e 2013.

Fonte: Autoria própria.

Quanto aos “vícios” detectados tiveram maior recorrência aqueles relacionados a Ausência/inadequação de detalhamento com 27,13%, seguido daqueles relacionados a Ausência/inadequação de estudos técnicos com 20,16%, e “vícios” referentes a Exigência além do permitido com 20,16%, conforme apresentado no quadro abaixo.

	2011	2012	2013	TOTAL	%
Ausência de autorização	2	3	2	7	5,43
Ausência de definições para o objeto	2	1	5	8	6,20
Ausência/inadequação de detalhamento	13	7	15	35	27,13
Ausência/inadequação de estudos técnicos	9	8	9	26	20,16
Ausência/inadequação de previsão de recursos orçamentários	2	0	1	3	2,33
Exigência além do permitido	7	3	16	26	20,16
Inadequação do orçamento base	7	8	7	22	17,05
Projeto básico/termo de referência em desacordo com os estudos técnicos	1	1	0	2	1,55

Quadro 4: “Vícios” nos projetos básico/termo de referência (abril, maio e junho) – 2011, 2012 e 2013.

Fonte: Autoria própria.

Em decorrência dos “vícios” acima apresentados, as consequências mais recorrentes foram as alusivas a Notificação/Arquivamento do processo com 30,26%, seguido por aplicação de multas com 27,63%, e por último Anulação, suspensão ou revogação do processo, conforme o quadro abaixo:

	2011	2012	2013	TOTAL	%
Anulação, suspensão ou revogação do processo	5	5	6	16	21,05
Determinação para correção de atos	2	5	1	8	10,53
Determinação de oitivas	4	2	2	8	10,53
Aplicação de multas	8	3	10	21	27,63
Notificação/Arquivamento do processo	5	7	11	23	30,26

Quadro 5: Conseqüências dos “vícios” nos processos licitatórios (abril, maio e junho) – 2011, 2012 e 2013.

Fonte: Autoria própria.

5 CONCLUSÃO

A partir dos resultados obtidos nesta pesquisa é possível concluir que os instrumentos projetos básicos/termos de referência são de grande importância para sucesso do processo licitatório da Administração Pública, uma vez que na análise dos Acórdãos da amostra selecionada, constatou-se que 10,7% dos Acórdãos totais apreciados trataram de “vícios” relacionados aos instrumentos supramencionados, com uma média de 2 (dois) “vícios” por processo licitatório. O que teve como consequência a tomada de medidas que foram desde a responsabilização dos agentes envolvidos como a interrupção dos certames, além de diversas determinações pela corte do TCU sobre normas e procedimentos para a melhor execução do processo licitatório.

No que diz respeito ao instrumento mais recorrente com “vício”, constatou-se que 75% foram em projetos básicos, e para modalidade de licitação, verificou-se que 62,16% foram realizados por Concorrência e 25,68% por Pregão. Diante desse quadro, fica evidente a atenção que deve ser dispensa à elaboração de projetos básicos/termos de referência, uma vez que licitações na modalidade Concorrência tratam de aquisição/contratações de grande valor (acima de R\$ 650.000,00 para compras e serviços, e acima de R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia), e na modalidade Pregão nem valor máximo é fixado na lei. Tais fatos podem ocasionar enormes prejuízos à sociedade, tais como impactos ambientais irreparáveis, desvio de objeto pretendido inicialmente, e o comprometimento de recursos que poderiam ser empregados em outras áreas como saúde e educação, por exemplo.

Respondendo a problemática da pesquisa, os principais “vícios” encontrados foram: “ausência/inadequação de detalhamento” com 27,13%; “ausência/inadequação de estudos técnicos” e “exigência além do permitido” com 20,16% cada, juntos representando mais de 50% do total de “vícios”. Assim, é importante ressaltar que esses “vícios” estão totalmente relacionados às pessoas responsáveis na elaboração dos projetos básicos/termo de referência, se for desconsiderado o fator corrupção, fica confirmada a hipótese do presente artigo, uma vez que para detalhar adequadamente, realizar estudos técnicos completos e exigir apenas o que está previsto nas leis, em projetos básicos/termos de referência, é necessário conhecimento técnico.

Já em relação às conseqüências obtidas pelos “vícios”, identificou-se que “notificação/arquivamento do processo” representou 30,26%, seguida por “aplicações de multas aos gestores responsáveis e/ou aos colaboradores” com 27,63% e “anulação, suspensão ou revogação do processo” com 21,05%. Tais resultados reforçam a atenção que deve ser dispensada ao objeto de estudo deste artigo, pois processos resultantes em multas advêm de irregularidades graves à licitação, quanto a anulação, suspensão ou revogação do processo licitatório, enseja em prejuízo ao bem público, conseqüentemente à sociedade em geral, uma vez que com a tomada de tais medidas ocorre a elevação do tempo estimado para obtenção dos objetos pretendidos e no desperdício de recursos pela necessidade de reelaboração dos certames.

Dessa forma, sugere-se aos gestores de Órgãos Públicos investimentos em treinamentos/capacitação dos responsáveis na elaboração dos projetos básicos/termo de referências.

Sugere-se ainda, que os responsáveis na elaboração de dos projetos básicos/termo de referências acompanhem às decisões editadas pelo TCU, evitando assim os “vícios” costumeiros aos instrumentos.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm>. Acesso em: 19 ago. 2013.

_____. **Decreto nº 3.555**, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 17 ago. 2013.

_____. **Lei nº. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. **Medida Provisória nº. 2.026**, de 4 de maio de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2026.htm>. Acesso em: 26 ago. 2013.

_____. **Lei de nº. 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 22 ago. 2013.

_____. **Decreto nº. 5.450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 29 ago. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>. Acesso em: 06 set. 2013.

_____. Controladoria-Geral da União. **Licitações e Contratos Administrativos – Perguntas e Respostas**. Brasília, DF, 2011. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/LicitacoesContratos/Arquivos/LicitacoesContratos.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 885/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Augusto Sherman. Sessão: 06 abr 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 10 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 909/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Ubiratan Aguiar. Sessão: 06 abr 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 10 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 939/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Valmir Campelo. Sessão: 13 abr 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 10 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1005/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Ubiratan Aguiar. Sessão: 20 abr 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 12 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1015/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: José Jorge. Sessão: 20 abr 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 12 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1052/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Raimundo Carreiro. Sessão: 27 abr 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 12 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1084/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: José Múcio Monteiro. Sessão: 27 abr 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 12 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1131/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Valmir Campelo. Sessão: 04 mai 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 15 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1148/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: José Jorge. Sessão: 04 mai 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 15 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1153/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: José Jorge. Sessão: 11 mai 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 15 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1204/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: José Múcio Monteiro. Sessão: 11 mai 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 15 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1211/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Marcos Benquerer. Sessão: 11 mai 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 18 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1291/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Augusto Sherman. Sessão: 18 mai 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 18 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1356/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Ubiratan Aguiar. Sessão: 25 mai 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 18 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1371/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Raimundo Carreiro. Sessão: 25 mai 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 18 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1451/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Raimundo Carreiro. Sessão: 01 jun 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 18 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1455/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Raimundo Carreiro. Sessão: 01 jun 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 18 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1456/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: José Jorge. Sessão: 01 jun 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 18 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1472/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Marcos Benquerer. Sessão: 01 jun 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 19 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1513/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Raimundo Carreiro. Sessão: 08 jun 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 19 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1546/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: José Múcio Monteiro. Sessão: 15 jun 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 19 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1596/2011** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues. Sessão: 15 jun 2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 20 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 968/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Aroldo Cedraz. Sessão: 25 abr 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 20 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 992/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Raimundo Carreiro. Sessão: 02 mai 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 20 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1028/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Walmir Campelo. Sessão: 02 mai 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 20 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1035/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Raimundo Carreiro. Sessão: 02 mai 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 20 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1077/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues. Sessão: 09 mai 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 21 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1170/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: José Múcio Monteiro. Sessão: 16 mai 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 21 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1172/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: José Múcio Monteiro. Sessão: 16 mai 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 21 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1179/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Marcos Bemquerer. Sessão: 16 mai 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 21 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1231/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues. Sessão: 23 mai 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 21 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1232/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Aroldo Cedraz. Sessão: 23 mai 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 23 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1244/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: José Múcio Monteiro. Sessão: 23 mai 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 23 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1419/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Augusto Nardes. Sessão: 06 jun 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 23 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1469/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: José Jorge. Sessão: 13 jun 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 23 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1536/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Walmir Campelo. Sessão: 20 jun 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 23 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1537/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Walmir Campelo. Sessão: 20 jun 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 23 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1608/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Walton Alenquer Rodrigues. Sessão: 27 jun 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 24 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1612/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Augusto Nardes. Sessão: 27 jun 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 24 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1613/2012** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Augusto Nardes. Sessão: 27 jun 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 24 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 736/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Walmir Campelo. Sessão: 03 abr 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 24 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 765/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Marcos Bemquerer. Sessão: 03 abr 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 24 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 832/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues. Sessão: 10 abr 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 24 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 854/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator: José Jorge. Sessão: 10 abr 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 27 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 870/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Marcos Bemquerer. Sessão: 10 abr 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 23 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 887/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Ana Arraes. Sessão: 10 abr 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 27 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 932/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Ana Arraes. Sessão: 17 abr 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 30 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 944/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Benjamin Zymler. Sessão: 17 abr 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 30 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 954/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator: José Jorge. Sessão: 17 abr 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 30 set.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1023/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Ana Arraes. Sessão: 24 abr 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 02 out.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1079/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Benjamin Zymler. Sessão: 08 mai 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 02 out.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1100/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator: José Múcio Monteiro. Sessão: 08 mai 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 02 out.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1115/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Marcos Bemquerer. Sessão: 08 mai 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 04 out.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1153/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Valmir Campelo. Sessão: 15 mai 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 04 out.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1158/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator: Benjamin Zymler. Sessão: 15 mai 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 05 out.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1164/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator José Múcio Monteiro. Sessão: 15 mai 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 06 out.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1173/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator Marcos Benquerer. Sessão: 15 mai 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 06 out.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1175/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator André de Carvalho. Sessão: 15 mai 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 13 out.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1234/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator José Jorge. Sessão: 22 mai 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 13 out.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1341/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator Augusto Sherman. Sessão: 29 mai 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 13 out.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1592/2013** – TCU – Plenário. Ministro Relator Waldir Campelo. Sessão: 26 jun 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 13 out.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Obras públicas**: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas. 3. ed. Brasília: TCU, SecobEdif, 2013.

Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/LicitacoesContratos/Arquivos/LicitacoesContratos.pdf>>.

Acesso em 14 out. 2013.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Resolução T.C. Nº 0003**, de 01 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/resolucao-virtual/2009/r032009.htm>>. Acesso em 14 out. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FERNANDES, J. U. Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

_____. **Contratação direta sem licitação**: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008 .

_____. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 14. ed. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo. Malheiros Editores, 2006.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo. Malheiros Editores, 2009.

_____. **Licitação e contrato administrativo**. 15. ed. São Paulo. Malheiros Editores, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo. Malheiros Editores, 2009.

PALAVÉRI, Marcelo. **Pregão nas licitações municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PEREIRA, José Matias. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia científica**: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação. 3 ed. Loyola: São Paulo, 2005.

APÊNDICE

Ano da licitação	Modalidade de licitação	nº do processo licitatório	Acórdão	Vícios	Órgão responsável	Observações gerais	Tipo de Instrumento (Projeto básico/termo de referência)	Consequência do vício	Embasamento legal

Figura 2: Quadro demonstrativo dos Acórdãos do Tribunal de Contas - Projeto Básico/Termo de Referência

Fonte: Autoria própria.