

Termo de referência, estudo técnico preliminar, anteprojeto e projeto básico: um *checklist* do conteúdo obrigatório e qual peça processual usar nas licitações e contratações públicas

Reference Term, Preliminary Technical Study, Preliminary Draft and Basic Project: A Checklist of the Mandatory Content and Which Procedural Document to Use in Public Bidding and Contracting

Alessandra Mara Cornazzani Sales

Pós-graduada em Avaliação dos Negócios Governamentais pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Mestra em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie. Doutoranda em Administração, Fazenda e Justiça no Estado Social pela Universidade de Salamanca, na Espanha. Membro da Comissão de Infraestrutura do Ibradim. Advogada e assessora na Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP

Resumo: O novo marco regulatório das licitações e contratações públicas, lei federal nº 14.133/2021, reforçou o cuidado que a administração pública deve ter ao planejar uma compra pública, seja ela uma aquisição de determinado bem, uma prestação de serviços ou uma execução de obras. Reafirmou ser este, por vezes em conjunto com o estudo técnico preliminar, o alicerce seguro para o correto descritivo qualitativo e quantitativo do objeto pretendido. Daí a razão para também oferecer um rol mínimo de indicadores a serem seguidos, especialmente, em qualquer termo de referência, anteprojeto e projeto básico. Tamanho detalhamento, contudo, vem suscitando dúvidas acerca de qual peça processual é a adequada para o caso em concreto. Assim, o presente artigo assume estas duas vertentes: esclarecer a funcionalidade de cada peça descritiva do objeto e servir de instrumento de verificação deste conteúdo.

Palavras-chave: Licitações e contratos
Termo de referência. Anteprojeto. Projeto básico. *Checklist*.

Abstract: The new regulatory framework for public bidding and contracting, Federal law no. 14.133/2021, reinforced the caution that the public administration should exercise when planning a public procurement, be it meant for goods, services or works. It has been asserted that, sometimes along with the preliminary technical study, this is the secure basis for the proper qualitative and quantitative description of the intended object. Hence the reason for also offering a minimum list of parameters to be followed, especially those regarding reference terms, preliminary drafts and basic projects. These specificities, however, have raised doubts about which procedural document is appropriate for the case approached.. Thus, this article assumes these two aspects: to clarify the functionality of each description of the object and to serve as an instrument for verifying this content.

Keywords: Bids and contracts. Reference term. Preliminary draft. Basic project. *Checklist*.

1 Introdução

O termo de referência, o anteprojeto e o projeto básico são peças que dão vida ao edital de licitação e/ou ao instrumento de contratação, justamente porque informam o objeto de que a administração precisa – seja uma aquisição de produto ou equipamento, a prestação de serviços ou a execução de obras –, para que determinada demanda social seja atendida. Materializam todas as perspectivas discutidas no planejamento público e examinadas, quando o caso, em estudos técnicos preliminares, viabilizando a efetivação da política pública prospectada nos programas de governo.

A estrutura para a formatação dessas peças de apoio é sempre a mesma: o que se quer,

justificado no porquê de se querer; qual é a demanda e quem são seus beneficiários; qual é a qualidade e a quantidade necessária; onde, quando e como será implementado; qual o custo, respeitados os limites orçamentários disponíveis, e por quem, tecnicamente apto, será realizado o objeto.

Sintetiza, na essência, a aplicabilidade extensiva da ferramenta de gerenciamento em projetos 5W (*what*, o que; *why*, por que; *who*, quem; *where*, onde; *when*, quando) e 2H (*how*, como; *how much*, quanto [custa]), tão essencial a qualquer tipo de planejamento, justamente por configurar o caminho certo para a busca da eficiência e da eficácia para a solução do problema.

O novo marco regulatório das licitações e contratações públicas, lei federal nº 14.133/2021, trouxe um rol dos principais elementos de qualquer termo de referência, projeto básico, anteprojeto e seus estudos técnicos preliminares de base. Não é a primeira norma a tratar desse assunto. A própria lei federal nº 8.666/1993, já previa indicadores da mesma natureza, embora espalhados ao longo de seu texto. Destaque também merecem vários outros regulamentos próprios, como é o caso do decreto federal nº 10.024/2019, as Orientações Técnicas OT-IBR 01 e 06/2016 do Instituto Brasileiro de Obras Públicas (Ibraop) e a instrução normativa nº 02/2021 do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Agora, a questão que não quer calar é: por que existem tantos normativos dizendo qual é o conteúdo das peças que descrevem o objeto de uma licitação e contratação pública?

A resposta está na formatação inadequada, incompleta, desses documentos. A jurisprudência não nega tal fato. Inúmeras são as inconsistências vislumbradas no exame das licitações e contratações públicas por nossos tribunais¹, relativas ao descritivo e ao dimensionamento do objeto, deficiências qualitativas e quantitativas, falhas no orçamento estimado, falta de planejamento etc.

Em sala de aula, nos cursos de extensão e de capacitação técnica ministrados na Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, vários questionamentos são firmados sobre qual o instrumento correto para a descrição de objetos da categoria serviços, se termo de referência, projeto básico ou anteprojeto.

Assim, com o objetivo de aprimorar o conhecimento e, especialmente, o exercício da atividade hodierna em licitações e contratações públicas, este trabalho oferecerá os conceitos legais necessários à compreensão da peça adequada à descrição do objeto, além do comparativo contetudista de cada uma dessas peças processuais, na expectativa de que sirva como um *checklist*, item de verificação, facilitando o desempenho de sua função pública, no que tange à preparação do termo de referência, do projeto básico, do anteprojeto e dos respectivos estudos técnicos preliminares adequados ao caso em concreto.

2 Termo de referência, projeto básico e anteprojeto: conceitos

Primeiramente, é importante dizer que estas peças processuais têm a função de descrever o objeto almejado pela administração pública.

O termo de referência e o projeto básico devem informar, com clareza, as condições técnicas, as formas e os métodos de cumprimento da obrigação pelo particular interessado, as obrigações das partes envolvidas, os custos estimados, o prazo de entrega ou de execução e as sanções a serem aplicadas em hipóteses de inadimplimento contratual.

Como bem destacado por Santana (2020, p. 40), o termo de referência “é o documento mediante o qual a administração explicita o objeto, documentando de forma sistemática, detalhada e cabal o objeto da contratação que pretende realizar, permitindo, de tal modo, dimensionar a decisão e o poder do respectivo gasto público”.

O anteprojeto, por outro lado, tem função bastante particularizada: constitui a peça que norteia o particular vencedor da licitação a formatar o projeto básico propriamente dito, nas obras e serviços de engenharia que forem preordenados à execução sob o regime de contratação integrada², trazendo, em verdade, linhas mestras, com essencialmente descritivos gerais, dimensões e impactos sociais do objeto.

Segundo a lei federal nº 14.133/2020, que aliás reproduziu as diretrizes contidas na legislação que criou o modo de execução da contratação integrada³, o anteprojeto é a “peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico”⁴, que, minimamente, deve conter:

- a. demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;
- b. condições de solidez, de segurança e de durabilidade;
- c. prazo de entrega;
- d. estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;
- e. parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade;
- f. proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;
- g. projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;
- h. levantamento topográfico e cadastral;
- i. pareceres de sondagem [de solo (investigação geotécnica)⁵];
- j. memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de

forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação.

Acompanhando a mesma dicção legal é como dispõe o art. 3º da Instrução Normativa TCMSP nº 02/2021, aplicável a todas as licitações e contratações de obras e serviços de engenharia, independentemente da lei de fundamento que dará suporte a esta licitação e contratação, vale dizer, se será a lei federal nº 8.666/1993, a lei federal nº 12.462/2011 ou a lei federal nº 14.133/2021.

No que tange ao projeto básico em si, a legislação pátria, de forma uníssona, caracterizou-o como:

o 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 execução⁶.

3 Termo de referência e projeto básico: quem deve usar e quando

Muito interessante a dúvida que permeia sobre qual é a peça processual adequada à descrição do objeto de uma licitação e/ou contratação pública: o termo de referência ou o projeto básico?

Tal fato não diz respeito à especificação técnica de produtos e equipamentos propriamente ditos, ou seja, de bens móveis que, consoante definição do Código Civil, são aqueles “suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social”⁷, afinal para estes o termo de referência é o instrumento competente. O problema está em se é ele,

termo de referência, ou o projeto básico, que deve informar e, portanto, especificar tecnicamente os serviços em geral.

É que para esses serviços em geral, tal como para os serviços de engenharia e obras, a lei federal nº 8.666/1993 prevê a formatação do projeto básico, informando expressamente que “as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório”⁸.

Além disso, determina que a execução das obras e dos serviços devem respeitar o projeto básico, o modo de execução e o projeto executivo, ainda que este seja desenvolvido concomitantemente à execução do objeto⁹.

De outro lado, será que para todo e qualquer serviço há realmente a necessidade de realização futura de projeto executivo, exigindo-se a formatação do seu descritivo por um projeto básico e não por um termo de referência?

Embora a lei federal nº 8.666/1993 seja silente quanto a isso, na prática, o uso do termo de referência para serviços em geral – ainda que por nomes alternativos, como o “anexo I” do edital da licitação, ou ainda o anexo “especificações técnicas”, “memorial descritivo do objeto” ou, simplesmente, “descritivo do objeto” –, acabou se convencionando como o documento adequado, aceito inclusive pela própria jurisprudência pátria. Basta analisar as inúmeras decisões firmadas em casos concretos de serviços de conserto, instalação, montagem, operação, transporte, locação de bens, publicidade etc.

O decreto federal nº 3.555/2000, que regulamenta a modalidade pregão no modo presencial e em âmbito da administração pública federal, conferiu amparo legal a esse hábito administrativo, consolidando o termo de referência como a peça capaz de trazer as especificações precisas, suficientes e claras do bem ou serviço classificados como de natureza comum¹⁰, ou seja, de bens e serviços providos de padrões de

desempenho e de qualidade que podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado¹¹, e em condições de atendimento por vários interessados em potencial.

O decreto federal nº 10.024/2019, que disciplina a modalidade pregão no modo eletrônico, e deve ser observado, a uma, por órgãos, autarquias, fundações e fundos especiais da administração pública federal; a duas, pelos entes federativos que utilizarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, e sobre as quais inexistia disposição legal ou regulamentação específica em sentido contrário; e, a três, por aqueles que passem a usufruir do sistema de compras do governo federal¹². Vai além: traz um rol das medidas administrativas que devem estar contidas no termo de referência.

É também o primeiro regulamento que vincula a existência do termo de referência com a existência de estudos técnicos preliminares, atribuindo-lhe dever de lealdade ao teor dos estudos proferidos e caracterização do interesse público envolvido e da melhor solução para o problema¹³.

O novo marco regulatório das licitações e contratações públicas, a lei federal nº 14.133/2021, acompanhou essas inovações legislativas, informando, no que tange ao estudo técnico preliminar elaborado para as contratações de obras e serviços comuns de engenharia, que, “se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos”.

Assim, em síntese, o termo de referência tem seu uso direcionado:

1. aos produtos e equipamentos em geral;
2. aos serviços comuns, inclusive de engenharia, para os quais não haja qualquer recomendação, feita em

especial por estudo técnico preliminar, do detalhamento do objeto em projeto básico;

3. às obras e serviços comuns de engenharia para as quais haja a dispensa da elaboração de projetos pelo estudo técnico preliminar, porque demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade, e para as quais tenha optado a área técnica contratante por não usar o projeto básico.

Enquanto o projeto básico, por sua vez, tem seu uso reservado:

1. às obras de qualquer natureza;
2. aos serviços especiais, inclusive de engenharia que, conforme conceituação da lei federal nº 14.133/2021, seriam aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos como serviços comuns, ou seja, como serviços providos de padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado, previamente justificados pela administração Pública¹⁴;
3. aos serviços comuns, inclusive de engenharia, para os quais haja recomendação, feita em especial por estudo técnico preliminar, do detalhamento do objeto em projeto básico propriamente dito e não em termo de referência;
4. às obras e aos serviços comuns de engenharia para os quais haja a dispensa da elaboração de projetos pelo estudo técnico preliminar, porque demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade,

e para os quais tenha optado a área técnica contratante por não usar o termo de referência.

4 Estudo técnico preliminar

Por último, antes mesmo de oferecer o quadro comparativo entre o termo de referência e o projeto básico, a integração destas peças descritivas do objeto pedem leitura conjunta com o estudo técnico preliminar. Trata-se do “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação”, que “dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”¹⁵. De fato, é elemento de base que já estava consagrado na definição do projeto básico da lei federal nº 8.666/1993, sem qualquer ressalva¹⁶.

Para a lei federal nº 14.133/2021, o estudo técnico preliminar, conhecido pela sigla ETP, é o que caracteriza “o interesse público envolvido e a sua melhor solução”¹⁷, permitindo a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Para aquisição e locação de bens, deverão ser considerados os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.

Uma única ressalva que pela oportunidade convém firmar é que a expressão “melhor solução” aplicada à caracterização do interesse público envolvido, vale dizer, à execução do objeto propriamente dito, tem trazido entendimentos no sentido de que somente estará configurada a realização do estudo técnico preliminar se o objeto, no caso concreto, exigir investigação das várias metodologias tecnológicas e inovadoras disponíveis no mercado, haja vista a incidência de várias soluções diferenciadas.

Isso significa que excluídos estariam objetos mais simples como as aquisições de materiais de escritório e afins.

Com todo o respeito, ainda que não

perdure qualquer dúvida acerca da importância do estudo técnico preliminar aos objetos providos de diferentes soluções tecnológicas e inovadoras no mercado, o princípio da sustentabilidade não anula o dever da administração pública de sempre investigar a solução mais adequada às aquisições também mais simples.

Em rápida busca aos fornecimentos realizados nos sistemas eletrônicos de compras, percebe-se que pouco se tem adotado o fluxo de contratação de produtos sustentáveis em comparação às aquisições de produtos comuns da mesma natureza.

Pesquisa em base de pós-graduação examinou o comportamento das aquisições de quatro materiais de escritório – borracha, cola, corretivo e lápis – junto à plataforma eletrônica de negociação de preços da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC) do governo do estado de São Paulo. Diagnosticaram que longe está de configurar desvantajosa a aquisição dos produtos e equipamentos reciclados. *In verbis*:

Embora muitas vezes se questione o valor do item sustentável, e até mesmo a sua interferência no princípio da concorrência, os dados apresentados demonstraram que o item sustentável muitas vezes tem valor igual ou inferior ao item “comum”, e que as empresas que fornecem o item “comum” são as mesmas que fornecem o item sustentável. (GONÇALVES, 2021, p.52)

Com o olhar além do aspecto ambiental, voltando-se também para as dimensões econômica, social e cultural, Santana (2020, p. 197 e ss.) lamenta – por estar efetivamente cumprido o princípio do desenvolvimento sustentável nas aquisições, serviços e obras – a ausência de sua real aplicabilidade pela administração pública na maioria dos termos de referência.

Alega-se como um dos motivos dessa omissão o preço dos produtos com padrões de

sustentabilidade, que costumam ser mais caros em até 30% em relação aos produtos padrão. Trata-se de pensamento equivocado, que vai na contramão da história, já que o incentivo a contratações de produtos com padrões de sustentabilidade acaba reduzindo o valor de mercado do produto em função da economia de escala (aumento na capacidade de produção leva à diminuição do custo do produto).¹⁸

Ademais, a lei federal nº 14.133/2021 é o único marco legal que oferece um rol de indicadores técnicos para o estudo técnico preliminar, com destaque especial para a obrigatoriedade de verificação de no mínimo cinco indicadores básicos: (i) descrição da necessidade da contratação; (ii) estimativa das quantidades da contratação; (iii) estimativa do valor da contratação; (iv) justificativa para o parcelamento ou não da contratação; e (v) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação ao atendimento da necessidade a que se destina.

Veja-se que são indicadores básicos, oriundos, aliás, da ferramenta 5W e 2H, que devem estar presentes em qualquer planejamento, mais ainda no planejamento público, e consequentemente em todas as peças que descrevem o objeto.

O estudo técnico preliminar, portanto, far-se-á sempre presente em qualquer objeto de contratação, por mais simples que ele seja. Afinal, ainda que por amor ao debate não seja possível encontrar soluções no mercado a serem investigadas, o dever de previsão do quantitativo, o custo, a justificativa e a quem se destina, as regras de observância obrigatória, certamente consolidam a razão da sua existência.

5 Quadro comparativo dos elementos que devem integrar o termo de referência, o estudo

técnico preliminar e o projeto básico

Para este comparativo, o que se buscou foi respeitar a letra literal das leis e regulamentos pertinentes.

Optou-se por eliminar a menção entre aspas, tão somente para não causar poluição visual, e firmar pequenos ajustes de redação, apenas para uniformizar a apresentação dos textos, iniciando-se as frases preferencialmente com os verbos do próprio texto normativo, porém na forma nominal infinitiva impessoal, caso não esteja desta forma a redação legal original.

Observe que todos os normativos tratam do mesmo tema, com a mesma entonação e valoração, ainda que por escritas levemente diferenciadas. Mesmo assim, ainda que repetitivas, preservados foram os seus conteúdos, justamente para orientar o leitor-aplicador sobre a real exigência textual da norma que estiver utilizando como fundamento da licitação e contratação em desenvolvimento.

As informações constantes da rubrica “Nota” correspondem aos lembretes particularizados que a própria autora deste artigo oferece e não, especificamente, à redação literal de algum normativo. Os campos em branco indicam ausência de expressão legal ou regulamentar, não significando que se deve desconsiderar as orientações firmadas nas demais peças em comparação, ainda que a título de simples analogia, haja vista o contexto abordado e sua plena pertinência nas licitações e contratações de qualquer objeto.

Feitas estas considerações iniciais, eis então a previsão normativa e o comparativo do conteúdo do termo de referência e do projeto básico com as prescrições do estudo técnico preliminar correspondente.

TERMO DE REFERÊNCIA	ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR	PROJETO BÁSICO
Particularidades		
Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: em obras e serviços comuns de engenharia: ser sempre aprovado por autoridade competente.		Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: As licitações ou contratações de obras e de serviços especiais de engenharia e as contratações semi-integradas (regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto”, conforme art. 6º, inciso XXXIII, da lei federal nº 14.133/2021), deverão ser instruídas com projeto básico aprovado por autoridade competente. Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Os autores de projeto básico, sejam eles contratados ou pertencentes ao quadro técnico do órgão contratante, deverão providenciar a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), conforme o caso, regulamentados através de resoluções específicas do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) e do Conselho Federal de Arquitetura e Urbanismo (CAU).

Planejamento/Justificativa		
Lei nº 14.133/2021: Fundamentar a contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas. Definir o objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação. Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Fundamentar a contratação, com base na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, ao extrato das partes que não contiverem informações sigilosas.	Lei nº 14.133/2021: (1) (conteúdo obrigatório) Descrever a necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; (2) Demonstrar a previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da administração; (3) (conteúdo obrigatório): Firmar posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação ao atendimento da necessidade a que se destina.	Lei nº 8.666/1993: (1) Ser possível licitar obras e serviços somente quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório.

Recursos orçamentários		
Lei nº 14.133/2021: Realizar a adequação orçamentária, devendo considerar a expectativa de consumo anual, com observação do seguinte: (1) condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado; (2) processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente; (3) determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo; (4) condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material; (5) atendimento aos princípios da (5i) padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho; (5ii) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; (5iii) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento. Decreto nº 10.024/2019: Realizar o embasamento para a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto. Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Realizar a adequação orçamentária.		Lei nº 8.666/1993: (1) Prever recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; (2) estarem as obras e serviços contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual.

Alternativas técnicas e econômicas		
	Lei nº 14.133/2021: Realizar o levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e a justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.	Lei nº 14.133/2021: (1) Assegurar viabilidade técnica, com definição dos métodos e do prazo de execução; (2) Realizar levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida; (3) Oferecer as informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução. Lei nº 8.666/1993: Apresentar o desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza. Instrução normativa TCMS nº 2/2021: (1) Realizar levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida; Apresentar informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução.

Sustentabilidade		
Nota: Observar o princípio do desenvolvimento nacional sustentável.	Lei nº 14.133/2021: Descrever os possíveis impactos ambientais e as respectivas medidas mitigadoras, incluídos os requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável. Nota: Observar o princípio do desenvolvimento nacional sustentável.	Lei nº 14.133/2021: Assegurar adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento. Nota: Observar o princípio do desenvolvimento nacional sustentável.

Descritivo/Metodologia		
Lei nº 14.133/2021: (1) Especificar o produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança; (2) Atender ao princípio da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho, seguindo a definição do planejamento; (3) Especificar a garantia exigida e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso. Lei nº 8.666/1993: Dar atenção obrigatória, para as compras, sempre que possível, (i) à especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca; (ii) 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. Decreto nº 10.024/2019: Definir o objeto contratual e os métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame. Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Dar atenção para (i) a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, assim como para a (ii) a descrição da solução como um todo, considerado o ciclo de vida do objeto.	Lei nº 14.133/2021: Descrever a solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; (2) Ser possível exigir que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada a distância compatível com suas necessidades.	Lei nº 14.133/2021: Apresentar soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos. Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Apresentar soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos.

Indicadores quantitativos		
Lei nº 14.133/2021: Determinar unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo, conforme aferição no momento do planejamento. Lei nº 8.666/1993: (1) Definir, para as compras, as unidades e as quantidades a serem adquiridas em função do consumo e da utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação; (2) Atender ao princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, seguindo a orientação do planejamento; (3) Dar atenção obrigatória, para as compras e sempre que possível, ao seu processamento através de sistema de registro de preços e subdivisão em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade; (4) Dividir as obras, os serviços e as compras efetuadas pela administração, em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.	Lei nº 14.133/2021: (1) (conteúdo obrigatório) Estimar as quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; (2) Possibilitar o uso de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.	Lei nº 14.133/2021: Identificar os tipos de serviços a executar e os materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como as suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para sua execução. Lei nº 8.666/1993: (1) Prever a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços com previsão de quantidades, os quais deverão corresponder às previsões reais em face da demanda pública; (2) dividir as obras, os serviços e as compras efetuadas pela administração em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. Normativa TCMSP nº 02/2021: Identificar dos tipos de serviços a executar e os materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução.

Entrega do objeto		
Lei nº 14.133/2021: (1) Indicar os locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso; (2) Indicar as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material, na forma estabelecida quando do planejamento. Lei nº 8.666/1993: Dar atenção obrigatória às condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material. Decreto nº 10.024/2019: Realizar o cronograma físico-financeiro, se necessário. Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Dar atenção aos critérios de medição e de pagamento. Nota: (1) Atentar às regras do sistema de registro de preços, quando o caso, segundo definição das regras constantes do Planejamento e Estudo Técnico Preliminar; (2) Para entregas parceladas, disponibilizar o cronograma físico/financeiro correspondente, notadamente se o fornecimento/serviços decorrer de Ata de Registro de Preços.	Lei nº 14.133/2021: (conteúdo obrigatório) Justificar o parcelamento ou não da contratação.	

Custo/Orçamento		
Lei nº 14.133/2021: (1) Estimar o valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; (2) Indicar as condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado, como aferido no planejamento. Lei nº 8.666/1993: Dar atenção obrigatória às compras, sempre que possível, para as condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado e balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública. Decreto nº 10.024/2019: Apresentar o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado. Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Atentar para as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado.	Lei nº 14.133/2021: (conteúdo obrigatório) Estimar o valor da contratação, acompanhado dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação.	Lei nº 14.133/2021: (1) Realizar a avaliação do custo da obra; (2) Realizar o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução (i) da empreitada por preço unitário; (ii) da empreitada por preço global, (iii) da empreitada integral, (iv) da contratação por tarefa e (v) do fornecimento e prestação de serviço associado. Atenção: foram excluídas a contratação integrada e a contratação semi-integrada, sobre as quais, pela lei, restou determinado: os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos. Lei nº 8.666/1993: Existir na licitação de obras e serviços orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Realizar orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, empreitada integral, contratação por tarefa e fornecimento e prestação de serviço associado.

Qualificação operacional/profissional		
Lei nº 14.133/2021: Definir forma e critérios de seleção do fornecedor. Decreto nº 10.024/2019: Exigir a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária. Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Dar atenção à forma e aos critérios de seleção do fornecedor.	Lei nº 14.133/2021: Demonstrar a ponderação da qualidade técnica das propostas, estabelecendo os critérios a serem adotados em julgamento técnico e preço, especialmente a (i) serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual; (ii) serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito; (iii) bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação; (iv) obras e serviços especiais de engenharia; (v) objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação.	Lei nº 14.133/2021: Definir se haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas. Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Permitir, na contratação semi-integrada, que o projeto básico seja alterado mediante prévia autorização da administração, desde que não altere o objeto da contratação.

Gestão contratual		
Lei nº 14.133/2021: (1) Elaborar modelo de gestão do contrato, que descreva como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; (2) Definir os requisitos da contratação, com definição dos critérios de medição e de pagamento; (3) Possibilitar ao licitante provisoriamente vencedor que realize análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações do objeto; (4) Admitir, para obras, fornecimentos e serviços, que seja estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato; (5) Definir o modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento. Decreto nº 10.024/2019: Definir (1) o critério de aceitação do objeto; (2) os deveres do contratado e do contratante; (3) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços; (4) o prazo para execução do contrato; e (5) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara. Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Dar atenção aos (1) requisitos da contratação; (2) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; e (3) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade.	Lei nº 14.133/2021: (1) Estabelecer as providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; (2) Definir os requisitos da contratação; (3) Informar sobre contratações correlatas e/ou interdependentes; (4) Informar o demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis.	Lei nº 14.133/2021: (1) Apresentar os subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso; (2) Se possível, com relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações do objeto; (3) Admitir em obras, fornecimentos e serviços que seja estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato. Instrução normativa TCMSP nº 02/2021: Conferir subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso.

Lei federal nº 14.133/2021 art. 5º; art. 6º, XXIII; art. 17, §3º; art. 40, §1º e art. 144. Lei federal nº 8.666/1993 art. 15; art. 23, §1º. Decreto federal nº 10.024/2019 art. 3º, XI. Instrução normativa TCMSP nº 02/2021 art. 2º.	Lei federal nº 14.133/2021 art. 5º; art. 18, §§1º e 2º; art. 25, §2º; art. 36, §1º; art. 40, §4º e art. 44.	Lei federal nº 14.133/2021 art. 5º; art. 6º, incisos XXV; XXVII, letras “b” e “c”; art. 17, §3º; art. 22, §4º; art. 46, §2º, e art. 144. Lei federal nº 8.666/1993 acréscimos no texto com o conteúdo do art. 6º, inciso IX; art. 7º, §2º e 4º; art. 23, §1º. Instrução normativa TCMSP nº 02/2021 art. 4º.
---	--	--

6 Conclusão

Sem embargo às considerações conceituais, aos esclarecimentos sobre qual instrumento deve ser utilizado para descrever um produto, equipamento ou serviço e à importância do estudo técnico preliminar sobre estas peças descritivas, o que se espera é que este trabalho seja um material de fácil visualização e

associação do conteúdo de um anteprojeto, um termo de referência e um projeto básico e os referenciais do estudo técnico preliminar.

Buscou-se, assim, apresentar uma proposta de *checklist*, com todo o conteúdo legal pertinente, que seja capaz de servir como instrumento facilitador à consagração de um processo de licitação e/ou de contratação pública sem erros.

Referências

BRASIL. **Decreto federal 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/d3555compilado.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

_____. **Decreto federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.** Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso: constante.

_____. **Lei federal 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: constante.

_____. **Lei federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

_____. **Lei federal 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: constante.

BRASIL. **Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso: constante.

CÉSPEDES, Livia; ROCHA, Fabiana Dias da (colaboradoras). **Leis de Licitações:** nova Lei de licitações (lei nº 14.133, de 1º/4/2021) e Lei de Licitações (lei nº 8666, de 21/6/1993). São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

GONÇALVES, Adressa Machado et al. **A licitação sustentável nas aquisições de material de escritório no estado de São Paulo.** Trabalho de conclusão do curso de especialização “lato sensu” em Direito Público Municipal. Tribunal de Contas do Município de São Paulo: Escola Superior de Gestão e Contas Públicas “Conselheiro Eurípedes Sales”. São Paulo: 2021.

LIMA, Alberto de Barros. **Termo de referência e projeto básico nas aquisições públicas:** o guia completo para realizar a melhor aquisição. Recife: UFPE, 2019.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **A Lei Geral de Licitação (LGL) e o Regime Diferenciado de Contratação (RDC).** 2ed., atual., rev. e aument. São Paulo: Malheiros, 2015.

SANTA CATARINA, Florianópolis. Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop). **Orientação Técnica Ot-IBR 006/2016,** Anteprojeto de engenharia. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/09/OT_-_IBR_006-2016-Vers%C3%A3o-Definitiva-10-05-2017.pdf. Acesso em: 29 out. 2021.

_____. **Orientação técnica OT-IBR 001/2006,** Projeto básico. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao_tecnica.pdf. Acesso em: 29. out. 2021.

SANTANA, Jair Eduardo et al. **Termo de referência:** o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos. 6ed., rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Instrução normativa nº 02, de 28 de julho de 2021.** Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/34708>. Acesso: constante.

_____. **Resolução nº 12, de 28 de julho de 2021.** Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/34709>. Acesso: constante.

Notas

1 TCU, Acórdão 214/2020, Plenário, Min. Rel. Aroldo Cedraz, julg.em 05/02/2020; TCU, Acórdão 2778/2020, Plenário, Min. Rel. Weder de Oliveira, julg. em 14/10/2020; TCU, Acórdão 2573/2019, Plenário, Min.Rel. Marcos Bemquerer, julg. em 23/10/2019; TCU, Acórdão 2443/2018, Plenário, Min. Rel. Walton Alencar Rodrigues, julg.em 24/10/2018; TCESP, TC 1204/989/21, Cons.Rel. Renato Martins Costa, julg. em 17/05/2021; TCESP, TC-025448/989/20.2, Cons.Rel. Sidney Estanislau Beraldo, julg. em 03/02/2021; TCMSP, TC 003685/2018, Cons.Rel. Maurício Faria, julg.em 24/03/2021; TCMSP, TC 008511/2017, Cons.Rel. João Antonio, julg.em 01/09/2020; TCMSP, TC 7096/2016, Cons.Rel. Eduardo Tuma, julg. em 19/05/2021.

2 Consoante art. 6º, inciso XXXII, da lei federal nº 14.133/2021, a contratação integrada é o “regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto”.

3 A contratação integrada foi criada pela lei federal nº 12.462/2011, art. 9º, §1º, cabendo o seu uso sempre

que técnica e economicamente justificada e o objeto envolver, “pelo menos, uma das seguintes condições: (i) inovação tecnológica ou técnica, (ii) possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou (iii) possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado”. Se boas ou não, fato é que estas condições mínimas não foram recepcionadas pela lei federal nº 14.133/2021, razão pela qual se acredita-que transferido está ao estudo técnico preliminar o dever de dizer se a obra e o serviço de engenharia comportam o uso deste regime de execução contratual.

4 Art. 6º, inciso XXIV, da lei federal nº 14.133/2021.

5 Complemento, entre chaves, firmado pela instrução normativa TCMSP nº 02/2021.

6 Art. 6º, inciso IX, da lei federal nº 8.666/1993, com idêntica redação na lei federal nº 14.133/2021, art. 6º, inciso XXV.

7 Art. 82 do Código Civil.

8 Art. 7º, §2º, inciso I da lei federal nº 8.666/1993.

9 Art. 7º, §1º da lei federal nº 8.666/1993.

10 Art. 8º, inciso I, do decreto federal nº 3.555/2000.

11 Definição legal aos bens e serviços comuns, ditada pela lei federal nº 10.520/2002, art. 1º, parágrafo único.

12 Sistema Comprasnet, disponível no endereço eletrônico www.comprasgovernamentais.gov.br.

13 Art. 3º, inciso IV do decreto federal nº 10.024/2019.

14 Art. 6º, incisos XIII e XIV da lei federal nº 14.133/2021.

15 Art. 6º, inciso XX, da lei federal nº 14.133/2021.

16 Art. 6º, inciso IX, já transcrito no texto deste trabalho, no item 1.

17 É, aliás, o mesmo sentido conferido pelo decreto federal nº 10.024/2019 (art. 3º, inciso IV) ao termo de referência.

18 Ibidem.