



IZABEL SANTI BAUER

**DESAFIOS NA ELABORAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA EM LICITAÇÕES PÚBLICAS: IMPACTOS DA AMBIGUIDADE E ESPECIFICAÇÕES INADEQUADAS NA COMPETIÇÃO E TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA**

**Sorriso/MT  
2025**

IZABEL SANTI BAUER

**DESAFIOS NA ELABORAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA EM LICITAÇÕES PÚBLICAS: IMPACTOS DA AMBIGUIDADE E ESPECIFICAÇÕES INADEQUADAS NA COMPETIÇÃO E TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso II apresentado à Banca Avaliadora da graduação de bacharelado em Direito, da Faculdade Fasipe Sorriso, como requisito parcial para aprovação na disciplina.

**Orientador(a):** Karina Cappellesso Araújo Batistella.

**Sorriso/MT**

**2025**

IZABEL SANTI BAUER

**DESAFIOS NA ELABORAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA EM LICITAÇÕES PÚBLICAS: IMPACTOS DA AMBIGUIDADE E ESPECIFICAÇÕES INADEQUADAS NA COMPETIÇÃO E TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Avaliadora do Curso de Direito - da Faculdade Fasipe Sorriso – como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em

Professor(a) Orientador(a): Karina Cappellesso Araújo Batistella.  
Departamento de Direito – FASIPE

Professor(a) Avaliador(a): Karina Cappellesso Araújo Batistella.  
Departamento de Direito – FASIPE

Professor(a) Avaliador(a): Daniel Guerreiro Tetilla  
Departamento de Direito – FASIPE

Professor(a) Avaliador(a): Isis Suerley Pernomian  
Departamento de Direito – FASIPE  
Coordenador(a) do Curso de Direito

**Sorriso/MT**

**2025**

## **DEDICATÓRIA**

Para Rita Lee, que odiaria minhas escolhas.

## **AGRADECIMENTOS**

- Ao meu quinteto (“Grupo de Trabalhos”), que sempre me acolheram e me deram suporte para concluir essa graduação.

- Aos meus pais e meu irmão, por toda a paciência e dedicação comigo.

- A minha orientadora, Prof<sup>o</sup> Karina Cappellessso Araújo Batistella, que despertou minha paixão pela Constituição e que me incentivou direta e indiretamente a esse ramo.

- Aos meus amigos, que estiveram comigo tantos nos momentos de alegria quanto tristeza e me ensinaram que não somente de rigidez se vive a vida, e sim também de um bom vinho.

**EPÍGRAFE**

A vida tem disso  
No fim tudo faz sentido  
Então até mais  
Não adianta olhar pra trás

Rita Lee – A Fulana.

**BAUER, Izabel Santi.** *Desafios na Elaboração do Termo de Referência em Licitações Públicas: Impactos da Ambiguidade e Especificações Inadequadas na Competição e Transparência Administrativa.* 2025. 41 p.

Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade Fasipe Sorriso

## **RESUMO**

**RESUMO:** Este trabalho analisa os principais desafios enfrentados na elaboração do Termo de Referência (TR) em processos licitatórios públicos, com enfoque nos impactos causados pela ambiguidade e pela inadequação das especificações técnicas. A pesquisa destaca como essas falhas comprometem a competitividade, a isonomia entre os licitantes e a transparência da Administração Pública. Amparada em revisão doutrinária, jurisprudencial e normativa, especialmente à luz da Lei nº 14.133/2021, a investigação ressalta a relevância do TR como instrumento de planejamento e controle na contratação pública. A metodologia adotada é qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e documental, buscando evidenciar a necessidade de qualificação técnica, planejamento detalhado e observância aos princípios administrativos como forma de garantir contratações eficientes e alinhadas ao interesse público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Termo de Referência; Licitações Públicas; Ambiguidade; Transparência; Competitividade.

**ABSTRACT:** This study analyzes the main challenges faced in the preparation of the Terms of Reference (TR) in public procurement processes, focusing on the impacts caused by ambiguity and inadequacy of technical specifications. The research highlights how these deficiencies compromise competitiveness, equality among bidders, and transparency within Public Administration. Supported by doctrinal, jurisprudential, and regulatory review—especially in light of Law No. 14,133/2021—the study underscores the relevance of the TR as a planning and control tool in public procurement. The methodology adopted is qualitative, based on bibliographic and documentary research, aiming to demonstrate the need for technical qualification, detailed planning, and adherence to administrative principles as a means of ensuring efficient procurements aligned with the public interest.

**KEYWORDS:** Terms of Reference; Public Procurement; Ambiguity; Transparency; Competitiveness.

## LISTA DE SIGLAS

- AGTR** – Agravo de Instrumento
- CC** – Código Civil
- CGU** – Controladoria-Geral da União
- CPP** – Código de Processo Penal
- ETP** – Estudo Técnico Preliminar
- IN** – Instrução Normativa
- LIA** – Lei de Improbidade Administrativa
- LINDB** – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
- ME** – Ministério da Economia
- NLL** – Nova Lei de Licitações
- RE** – Recurso Extraordinário
- REA** – Revista Eletrônica de Administração
- REsp** – Recurso Especial
- SEDEC** – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
- SEGES/ME** – Secretaria de Gestão do Ministério da Economia
- SRP** – Sistema de Registro de Preços
- STF** – Supremo Tribunal Federal
- STJ** – Superior Tribunal de Justiça
- TCC** – Trabalho de Conclusão de Curso
- TCU** – Tribunal de Contas da União
- TR** – Termo de Referência

## SUMÁRIO

<b>1. OBJETO.....</b>	<b>10</b>
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>3. JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>12</b>
<b>4. PROBLEMÁTICA .....</b>	<b>13</b>
<b>5. HIPÓTESES .....</b>	<b>14</b>
<b>6. OBJETIVO .....</b>	<b>15</b>
6.1 OBJETIVO GERAL.....	16
6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	16
<b>7. REVISÃO DE LITERATURA.....</b>	<b>16</b>
<b>8. MATERIAL E MÉTODOS.....</b>	<b>18</b>
<b>9. CRONOGRAMA.....</b>	<b>20</b>
<b>10. FUNDAMENTOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO APLICÁVEIS AO TERMO DE REFERÊNCIA .....</b>	<b>21</b>
<b>11. TERMO DE REFERÊNCIA: NATUREZA JURÍDICA E PAPEL NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS.....</b>	<b>22</b>
<b>12 AGENTES PÚBLICOS E SUA RESPONSABILIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>25</b>
<b>13 LICITAÇÃO PÚBLICA E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI Nº 14.133/2021)</b>	<b>28</b>
<b>14 AMBIGUIDADE E ESPECIFICAÇÕES INADEQUADAS NO TERMO DE REFERÊNCIA: REPERCUSSÕES JURÍDICAS E ADMINISTRATIVAS.....</b>	<b>30</b>
<b>15 RESPONSABILIDADE DO ESTADO E CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>32</b>
<b>16 BOAS PRÁTICAS E ESTRATÉGIAS PARA PREVENÇÃO DE IRREGULARIDADES NO TERMO DE REFERÊNCIA .....</b>	<b>34</b>
<b>17 CONCLUSÃO .....</b>	<b>36</b>
<b>18 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>38</b>

## 1. OBJETO

O presente trabalho tem por objeto a análise crítica e técnica das boas práticas e estratégias voltadas à prevenção de irregularidades na elaboração do Termo de Referência (TR) no âmbito da Administração Pública brasileira, com foco nos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, moralidade, economicidade e planejamento. Tal investigação se insere no contexto da implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), que elevou o Termo de Referência a elemento central da fase preparatória dos processos de contratação pública (BRASIL, 2021).

A pesquisa visa compreender de que maneira a má elaboração desse instrumento técnico pode comprometer o interesse público, causar danos ao erário e ensejar a responsabilização do agente público, sob a ótica dos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, moralidade e planejamento.

O Termo de Referência, conforme definido pelo art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, é o “documento técnico elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter os elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, com definição precisa do objeto, métodos de execução, exigências de desempenho, critérios de medição e pagamento, dentre outros elementos essenciais à contratação” (BRASIL, 2021). Esse documento representa, portanto, a espinha dorsal da licitação pública, constituindo-se como base normativa e técnica para a elaboração dos editais e contratos administrativos (OLIVEIRA, 2023).

No que concerne ao escopo do estudo, busca-se examinar a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos na elaboração do TR e identificar os principais riscos jurídicos e administrativos associados à sua má formulação, considerando jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e orientações doutrinárias relevantes (TCU, s.d.; OLIVEIRA, 2023; SANTANA, 2008). Ao lado disso, pretende-se explorar os mecanismos de controle interno e externo – especialmente os previstos nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal – capazes de prevenir ou corrigir eventuais falhas, omissões ou direcionamentos indevidos durante a fase de planejamento da contratação (BRASIL, 1988).

O objeto deste estudo se justifica pela importância estratégica que o Termo de Referência possui no ciclo contratual, sendo um documento que, quando mal elaborado, compromete não apenas a economicidade e a eficiência das contratações, mas também expõe a Administração a riscos de responsabilização perante órgãos de controle e Poder Judiciário (FARIA; LEITE, 2016). A abordagem do tema tem como foco os desafios enfrentados por

gestores, fiscais de contrato, setores requisitantes e comissões de licitação, na tentativa de garantir que o TR reflita adequadamente as necessidades da Administração, de forma técnica, clara e isenta (SANTANA, 2008).

Assim, o presente estudo se propõe a investigar, sob uma perspectiva crítica e aplicada, o papel do Termo de Referência como instrumento de prevenção de irregularidades e como ferramenta estratégica de gestão pública. A escolha do tema também se justifica pela escassez de análises multidisciplinares aprofundadas sobre a elaboração do TR no contexto da Nova Lei de Licitações, e pela crescente demanda por profissionalização, capacitação técnica e responsabilização de agentes públicos envolvidos nos processos licitatórios (BARCELLOS; MATTOS, 2017; FREIBERGER, 2021).

Com isso, a pesquisa se propõe a contribuir para a formação acadêmica e prática dos operadores do direito administrativo e servidores públicos, além de servir como subsídio técnico para o aprimoramento dos processos internos de contratação pública, visando à construção de uma gestão pública mais eficiente, transparente e comprometida com o interesse público (BARBOSA, 2019; CAMPOS et al., 2015).

## **2. INTRODUÇÃO**

A contratação pública constitui uma das funções administrativas mais relevantes do Estado, pois materializa a atuação governamental na prestação de serviços públicos, na aquisição de bens e na execução de obras essenciais ao atendimento do interesse coletivo. Nesse contexto, a elaboração do Termo de Referência (TR) representa etapa estratégica no planejamento das contratações públicas, servindo como base técnica e jurídica para a instauração do procedimento licitatório e para a posterior execução contratual (BRASIL, 2021).

O Termo de Referência, segundo o artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, é o documento técnico elaborado com base nos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), que descreve de maneira precisa, clara e suficiente o objeto a ser contratado, respeitando padrões de qualidade, desempenho e aceitabilidade. Sua correta elaboração condiciona a viabilidade do certame e o alcance de contratações vantajosas, evitando prejuízos à administração e mitigando riscos jurídicos e operacionais (OLIVEIRA, 2023).

A partir da promulgação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o TR ganhou maior centralidade normativa, sendo exigido não apenas nas contratações via pregão, mas em todas as modalidades licitatórias e até mesmo nos casos de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade, conforme previsto no artigo 26 da Lei nº 8.666/1993 e reiterado na

nova legislação (BRASIL, 2021). O documento passou a ser compreendido como um verdadeiro instrumento de governança pública, ligado aos princípios da eficiência, transparência, legalidade e planejamento, expressamente mencionados no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

Nesse cenário, torna-se indispensável analisar o TR sob o prisma do Direito Administrativo, compreendendo os fundamentos jurídicos que sustentam sua elaboração, como os princípios da supremacia do interesse público, da legalidade, da motivação e da vinculação ao instrumento convocatório. Conforme leciona Di Pietro (2022), a atuação administrativa deve ser pautada por um regime jurídico específico, que harmoniza prerrogativas e restrições para viabilizar a consecução do interesse público com observância aos direitos fundamentais dos administrados.

A relevância do estudo se acentua diante das recorrentes fragilidades identificadas pelos órgãos de controle na formulação dos Termos de Referência, sobretudo pela ausência de critérios técnicos bem definidos, pela imprecisão na descrição do objeto e pela insuficiência de planejamento prévio. Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), como os de nº 2.507/2007 e nº 1.131/2006, evidenciam que essas falhas impactam negativamente a eficiência da gestão pública e favorecem litígios, atrasos contratuais e desperdício de recursos públicos.

Dessa forma, esta monografia propõe-se a examinar, sob a ótica doutrinária, normativa e jurisprudencial, os fundamentos do Direito Administrativo aplicáveis à elaboração do Termo de Referência, destacando os requisitos legais, os princípios constitucionais envolvidos e as boas práticas que devem nortear sua construção. O estudo pretende oferecer uma contribuição crítica à compreensão e ao aprimoramento desse importante instrumento da administração pública contemporânea.

### **3. JUSTIFICATIVA**

A escolha do tema referente ao Termo de Referência (TR) na Administração Pública decorre de sua importância estratégica na efetivação de contratações públicas eficientes, transparentes e orientadas pelo interesse público. O TR é o principal instrumento técnico que embasa os processos licitatórios, sendo fundamental para garantir clareza, objetividade e planejamento adequado na definição do objeto a ser contratado.

Em razão disso, sua elaboração impacta diretamente na qualidade dos bens e serviços adquiridos pelo Estado, refletindo na gestão orçamentária e na prestação de serviços públicos essenciais à sociedade (BRASIL, 2021).

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, também conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a exigência de planejamento prévio ganhou centralidade, conferindo ao TR um papel estruturante e vinculante. Sua correta elaboração exige o cumprimento rigoroso de princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), além da necessidade de integração com o Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme dispõe o artigo 6º, inciso XXIII, da referida norma legal (FURTADO, 2023).

Contudo, mesmo com o avanço normativo, a realidade administrativa brasileira ainda é marcada por inconsistências na elaboração de TRs, que frequentemente se apresentam genéricos, com falhas técnicas, ausência de justificativas robustas ou sem o respaldo de equipe multidisciplinar. Isso ocasiona insegurança jurídica, aumento de custos, paralisação de contratos e, em casos mais graves, responsabilização de agentes públicos por atos de gestão ineficientes (DI PIETRO, 2022).

Ademais, os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, têm apontado falhas reiteradas na formulação dos TRs como causa determinante para contratações malsucedidas, atrasos, aditivos contratuais desnecessários e até nulidades de processos licitatórios. A ausência de um planejamento robusto e a falta de alinhamento com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência e isonomia colocam em risco a efetividade da gestão pública (BRASIL, TCU, 2022).

Portanto, investigar os fundamentos administrativos, legais e operacionais que envolvem a produção do Termo de Referência é uma medida necessária para fomentar a cultura de planejamento na Administração Pública e assegurar maior controle, transparência e eficácia nos contratos públicos. Esta pesquisa busca oferecer uma contribuição acadêmica e prática ao tema, incentivando gestores, operadores do direito e estudantes a compreenderem o TR não como um simples requisito formal, mas como uma ferramenta jurídica e administrativa indispensável à boa governança pública.

#### **4. PROBLEMÁTICA**

A contratação pública no Brasil constitui uma das atividades mais relevantes da Administração Pública, sendo regida por um complexo aparato normativo e principiológico que visa assegurar o atendimento ao interesse público, a eficiência administrativa e a correta aplicação dos recursos públicos. Nesse contexto, o Termo de Referência (TR) desponta como instrumento técnico-jurídico fundamental para o planejamento das contratações, estabelecendo

as diretrizes essenciais para a definição do objeto, a execução contratual e a seleção da proposta mais vantajosa (DI PIETRO, 2022).

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) consolidou a centralidade do TR ao condicioná-lo à elaboração prévia dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e ao cumprimento de princípios como planejamento, transparência, motivação e eficiência (BRASIL, 2021, art. 6º, XX e XXIII; art. 5º). Apesar desse avanço normativo, a prática administrativa brasileira revela um cenário ainda carente de cultura de planejamento e de profissionalização na elaboração de TRs, o que resulta em contratações imprecisas, dispendiosas e ineficientes (FURTADO, 2023).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiteradamente apontado fragilidades recorrentes nos Termos de Referência, tais como a ausência de justificativa técnica, a descrição genérica do objeto, a não observância dos padrões de mercado, a fixação de exigências desproporcionais e a falta de fundamentação nos critérios de julgamento (BRASIL, TCU, Acórdãos nº 2.507/2007-Plenário e nº 1.131/2006-TCU-1ª Câmara). Tais inconsistências não apenas violam os princípios constitucionais da legalidade, eficiência e isonomia, como também comprometem a legitimidade e a finalidade pública das contratações.

Além disso, observa-se que muitos gestores ainda elaboram TRs de maneira isolada, sem a participação de equipes multidisciplinares e sem o respaldo técnico necessário, desconsiderando a complexidade envolvida no processo de compras públicas. Esse déficit de planejamento e articulação institucional compromete a qualidade das aquisições, gera insegurança jurídica e acarreta riscos à integridade dos contratos administrativos (BARBOSA, 2019; OLIVEIRA, 2023).

Frente a esse panorama, impõe-se o seguinte problema de pesquisa: **como aprimorar a elaboração do Termo de Referência à luz dos fundamentos do Direito Administrativo e das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021, de modo a assegurar contratações públicas mais eficientes, seguras e alinhadas ao interesse público?**

A resposta a essa indagação demanda uma abordagem crítica, normativa e prática sobre o papel do TR no sistema de contratações públicas, considerando seus fundamentos jurídicos, os mecanismos de controle aplicáveis e as boas práticas já reconhecidas pela doutrina, jurisprudência e órgãos de fiscalização. Tal investigação busca colaborar para o fortalecimento da cultura de planejamento na Administração Pública, promovendo a racionalidade administrativa e a integridade nas compras governamentais.

## 5. HIPÓTESES

Parte-se da hipótese de que a principal causa das falhas recorrentes na elaboração dos Termos de Referência (TR) reside na carência de capacitação técnica dos agentes públicos responsáveis, associada à fragilidade dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e à ausência de abordagem multissetorial no planejamento das contratações.

Essa hipótese é reforçada pela constatação do Tribunal de Contas da União (TCU) de que os TRs deficientes têm sido determinantes para contratações malsucedidas, atrasos na execução contratual, aditivos injustificados e até nulidades em processos licitatórios (TCU, Acórdãos nº 2.507/2007-Plenário e nº 1.131/2006-TCU-1ª Câmara).

Presume-se, também, que a correta aplicação dos fundamentos do Direito Administrativo, em especial os princípios da legalidade, eficiência, impessoalidade, moralidade e motivação, pode tornar o TR um instrumento estratégico e preventivo dentro da nova sistemática de contratações públicas estabelecida pela Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

Nesse sentido, acredita-se que a vinculação do TR a critérios técnicos objetivos, devidamente fundamentados no Estudo Técnico Preliminar e alinhados ao interesse público, contribui significativamente para a transparência e efetividade do processo licitatório (DI PIETRO, 2022).

Adicionalmente, considera-se como hipótese que a adoção de boas práticas, como a utilização de modelos padronizados, guias operacionais, atuação de comissões técnicas multidisciplinares e o fortalecimento dos controles internos e externos, poderá elevar o padrão técnico dos Termos de Referência, reduzir a margem de erros administrativos e garantir maior segurança jurídica e eficiência nas contratações públicas (FURTADO, 2023; OLIVEIRA, 2023).

Dessa forma, parte-se da suposição de que o aprimoramento técnico, normativo e gerencial na elaboração do TR é um fator determinante para garantir contratações públicas mais eficazes, seguras, transparentes e alinhadas aos princípios constitucionais e à nova legislação de licitações e contratos administrativos.

## **6. OBJETIVO**

A presente monografia tem como objetivo principal investigar e propor estratégias para o aprimoramento da elaboração do Termo de Referência (TR) nas contratações públicas, à luz dos fundamentos do Direito Administrativo e das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021. A proposta parte da premissa de que o TR, como documento técnico e jurídico central no planejamento das contratações, deve estar embasado em princípios constitucionais como legalidade, eficiência,

moralidade, impessoalidade, publicidade e motivação, sendo estruturado com base em estudos técnicos consistentes e alinhado ao interesse público (DI PIETRO, 2022; BRASIL, 2021).

A pesquisa pretende analisar os elementos essenciais, os aspectos legais e doutrinários e os critérios operacionais que orientam a confecção do TR, apontando falhas recorrentes na prática administrativa e sugerindo medidas que possam conduzir à melhoria da gestão pública contratual. Para isso, serão considerados, também, os entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU), a jurisprudência relevante e as boas práticas indicadas por especialistas em licitações e contratos administrativos (OLIVEIRA, 2023; FURTADO, 2023; TCU, 2022).

### 6.1 OBJETIVO GERAL

Analisar juridicamente e tecnicamente o Termo de Referência como instrumento estruturante das contratações públicas, propondo diretrizes para seu aprimoramento conforme os fundamentos do Direito Administrativo e os parâmetros normativos da Lei nº 14.133/2021.

### 6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar os princípios e fundamentos do Direito Administrativo que norteiam a elaboração do Termo de Referência;
- Examinar os dispositivos legais e regulatórios que disciplinam o TR, especialmente à luz da Lei nº 14.133/2021 e demais normas complementares;
- Investigar as principais falhas apontadas por órgãos de controle, como o TCU, relacionadas à formulação de TRs em processos licitatórios;
- Avaliar a importância dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) na fundamentação do TR e sua obrigatoriedade no novo regime jurídico das licitações;
- Propor boas práticas, estratégias de capacitação e modelos de governança capazes de elevar o padrão técnico-jurídico dos Termos de Referência elaborados pela Administração Pública.

## 7. REVISÃO DE LITERATURA

A revisão de literatura deste estudo busca contextualizar e aprofundar a compreensão teórica e normativa sobre o Termo de Referência (TR) como instrumento jurídico-administrativo essencial nas contratações públicas. A abordagem parte dos fundamentos do Direito Administrativo, dialogando com os princípios constitucionais, a doutrina especializada, a jurisprudência dos Tribunais de Contas e a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021).

Inicialmente, é necessário compreender que o TR é o documento técnico que inaugura a fase interna do procedimento licitatório e representa, conforme Di Pietro (2022), a tradução do interesse público em demandas específicas da Administração Pública, exigindo do gestor conhecimento técnico, normativo e jurídico. Essa perspectiva está alinhada à concepção do Direito Administrativo como ramo do direito público que disciplina a atividade administrativa estatal, com base em um regime jurídico dotado de prerrogativas e sujeições (DI PIETRO, 2022, p. 72).

No plano normativo, o artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 define o TR como "documento técnico elaborado com base nos Estudos Técnicos Preliminares, que descreve o objeto da contratação de forma precisa, suficiente e clara, observando os padrões de desempenho e qualidade requeridos" (BRASIL, 2021). Essa definição normatiza a importância do planejamento prévio e da racionalidade administrativa, atribuindo ao TR a função de garantir licitações eficazes, eficientes e transparentes.

Segundo Oliveira (2023), o TR estrutura a tomada de decisões públicas ao conferir previsibilidade, técnica e juridicidade ao procedimento, sendo inseparável dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), conforme preconizado também no Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o pregão eletrônico. Tal estruturação é reforçada pelos princípios da legalidade, eficiência, isonomia e interesse público previstos nos artigos 5º e 37 da Constituição Federal.

A doutrina especializada, como Furtado (2023), destaca que o TR é peça-chave da fase preparatória da licitação, cuja deficiência pode ensejar prejuízos à competitividade e à isonomia entre os licitantes. Nesse sentido, o TCU, por meio de acórdãos como o nº 2.507/2007-Plenário e nº 1.131/2006-TCU-1ª Câmara, reforça que falhas no TR, como ausência de justificativas técnicas e exigências desproporcionais, comprometem o resultado das contratações e podem gerar responsabilização do agente público (TCU, 2022).

A literatura jurídica também enfatiza que o TR deve observar os elementos essenciais do ato administrativo, tais como competência, finalidade, forma, motivo e objeto, conforme Di Pietro (2022, p. 146). Esses elementos conferem legitimidade e segurança jurídica, evitando a nulidade de processos licitatórios e assegurando o respeito ao devido processo legal administrativo.

Além disso, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, como ressalta Saddy (2018), atuam como limitadores da discricionariedade administrativa, impondo que as exigências inseridas no TR sejam justificadas e proporcionais ao objeto pretendido. A violação a esses princípios pode ensejar a anulação da licitação, como reconhecido em diversas decisões do TCU e do Poder Judiciário.

Com base nesse panorama, observa-se que a correta elaboração do TR exige a articulação de conhecimentos interdisciplinares e o respeito rigoroso às normativas aplicáveis. O TR não é apenas um requisito burocrático, mas um mecanismo estratégico e normativo que assegura a legalidade, a eficiência e a transparência da contratação pública. A compreensão doutrinária e jurisprudencial reforça que sua elaboração deve ser participativa, técnica, motivada e alinhada aos princípios da administração pública.

## **8. MATERIAL E MÉTODOS**

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa e teórica, de natureza exploratória e descritiva, com base em revisão bibliográfica e documental. O estudo foi desenvolvido com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre os fundamentos jurídicos e práticos da elaboração do Termo de Referência (TR) no âmbito das contratações públicas, à luz do Direito Administrativo e da Lei nº 14.133/2021.

Segundo Gil (2010), a pesquisa qualitativa permite compreender os fenômenos em sua complexidade, considerando o contexto e a subjetividade envolvidos. No caso da elaboração do TR, trata-se de um processo que envolve múltiplos aspectos normativos, técnicos e éticos, cuja análise demanda o exame aprofundado da doutrina, legislação, jurisprudência e normas infralegais pertinentes. Desse modo, a abordagem qualitativa se justifica pela intenção de identificar e analisar as principais falhas recorrentes, boas práticas e exigências legais que orientam a formulação adequada do TR.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, conforme defendida por Lakatos e Marconi (2007), tendo como fonte livros, artigos científicos, legislações, acórdãos dos Tribunais de Contas (especialmente do TCU) e manuais técnicos de órgãos de controle, como CGU, ENAP e os Tribunais de Contas Estaduais. Também foram incorporadas obras clássicas e contemporâneas do Direito Administrativo, como as de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022), Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2023), e Furtado (2023).

Complementarmente, adotou-se a análise documental de atos normativos, como a Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 9.784/1999, os Decretos Federais nº 10.024/2019 e nº 3.555/2000, e orientações técnicas do Tribunal de Contas da União, como os Acórdãos nº 2.507/2007-Plenário e nº 1.131/2006-TCU-1ª Câmara, os quais oferecem jurisprudência relevante acerca da obrigatoriedade e estrutura do TR.

A delimitação temporal da pesquisa priorizou documentos produzidos entre 2018 e 2024, período que compreende as principais atualizações legislativas e transição do regime

licitatório anterior para o novo modelo previsto na Lei nº 14.133/2021. A seleção das fontes foi guiada pelo critério da relevância, atualidade e autoridade no tema.

A estruturação do trabalho seguiu os princípios da metodologia científica e das normas da ABNT (NBR 14724/2011), com citações e referências conforme as diretrizes da NBR 6023/2018. O objetivo foi garantir clareza, coerência e rigor acadêmico, assegurando que a construção do conhecimento esteja ancorada em bases sólidas e sistemáticas.

Por fim, a análise dos dados coletados e a articulação teórica foram orientadas pela técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2016), o que permitiu a identificação de categorias centrais para a discussão, como planejamento, legalidade, controle, eficiência, risco e integridade.



## **10. FUNDAMENTOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO APLICÁVEIS AO TERMO DE REFERÊNCIA**

A elaboração do Termo de Referência (TR) possui substrato normativo essencial no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), que substituiu o regime anterior estabelecido pelas Leis nº 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011. O TR, como instrumento que formaliza a demanda da Administração Pública por bens ou serviços, representa etapa fundamental do planejamento das contratações, assegurando que tais demandas estejam alinhadas ao interesse público, à legalidade, à eficiência e à economicidade (BRASIL, 2021).

Nos termos do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência é definido como "o documento técnico elaborado com base nos Estudos Técnicos Preliminares, que descreve o objeto da contratação de forma precisa, suficiente e clara, observando os padrões de desempenho e qualidade requeridos, com os requisitos exigidos para a sua aceitação". Tal dispositivo demonstra o papel estruturante do TR no ciclo contratual da Administração Pública, a partir de uma lógica de governança pública voltada à accountability, transparência e à prevenção de irregularidades.

A obrigatoriedade da elaboração do TR também está disciplinada em regulamentos como o Decreto nº 10.024/2019, que em seu artigo 3º, inciso XI, define o TR como documento essencial à fase interna das licitações na modalidade pregão, devendo conter elementos como especificação do objeto, condições de entrega, garantias, forma de execução e critérios de julgamento (BRASIL, 2019). Essa estrutura normativa evidencia que o TR é mais do que uma exigência documental: trata-se de instrumento vinculante que norteia todo o procedimento licitatório e a execução contratual subsequente.

Do ponto de vista doutrinário, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022) destaca que a legalidade no Direito Administrativo é sempre positiva, e não apenas formal. O planejamento da contratação por meio do TR, portanto, é uma expressão do princípio da legalidade substancial, que exige da Administração pública não apenas respeito à forma, mas também ao conteúdo e à finalidade do ato administrativo.

Ainda sob a ótica principiológica, o artigo 5º da Lei nº 14.133/2021 elenca os princípios que regem as licitações e contratos administrativos, entre eles os da planejamento, transparência, segurança jurídica, eficiência, motivação e interesse público. O TR é o ponto de partida para a materialização desses princípios, pois é nele que se delinham os fundamentos, a justificativa, os parâmetros técnicos e os objetivos da contratação (FURTADO, 2023).

Não obstante, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiteradamente reconhecido a relevância do TR como ferramenta de prevenção de falhas e de responsabilização de gestores. Acórdãos como o TCU nº 2.507/2007-Plenário e o nº 1.131/2006-TCU-1ª Câmara enfatizam a necessidade de clareza, detalhamento e fundamentação técnica na elaboração do TR, a fim de garantir a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública e o respeito à isonomia entre os licitantes.

O TR também está vinculado ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), disciplinado no artigo 6º, inciso XX, da Lei nº 14.133/2021, como o "documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução". É a partir do ETP que se constrói o TR, estabelecendo uma cadeia de racionalidade que visa garantir que as decisões administrativas estejam baseadas em critérios objetivos e bem fundamentados (OLIVEIRA, 2023).

Dessa forma, observa-se que o Termo de Referência é uma peça estruturante das contratações públicas, dotada de relevância jurídica, funcional e estratégica. Seu correto entendimento e aplicação são imprescindíveis para a efetiva realização do interesse público e para a prevenção de falhas e irregularidades na gestão pública.

## **11. TERMO DE REFERÊNCIA: NATUREZA JURÍDICA E PAPEL NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS**

O Termo de Referência (TR) representa um dos pilares estruturantes da nova sistemática de contratações públicas instituída pela Lei nº 14.133/2021. No contexto jurídico-administrativo, trata-se de documento essencial não apenas para a deflagração do processo licitatório, mas também como ferramenta de gestão eficiente, transparente e orientada ao interesse público. Sua natureza jurídica enquadra-se como ato administrativo preparatório, de caráter vinculado, elaborado com base em critérios técnicos, legais e operacionais, refletindo o planejamento da Administração Pública e orientando todas as etapas do certame e da execução contratual (DI PIETRO, 2022, p. 142).

De acordo com o art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência é definido como o documento “necessário para a contratação de bens e serviços, inclusive os de engenharia, que descreve o objeto da contratação, fundamenta a escolha da solução, estabelece os requisitos da contratação e define os critérios de medição e pagamento”. Em outras palavras, é um instrumento de estruturação do objeto da contratação, que antecede o edital e lhe confere substrato técnico e jurídico, sendo indispensável para garantir a legalidade, a isonomia, a economicidade e a seleção da proposta mais vantajosa (SADDY, 2018, p. 108).

A função estratégica do TR está diretamente ligada ao princípio do planejamento, consagrado pela nova Lei de Licitações e Contratos, segundo o qual o processo de contratação pública deve ser precedido de análise detalhada das necessidades da Administração, estudo técnico preliminar, definição de solução, estimativa de custos e avaliação de riscos. Assim, o TR permite não apenas delimitar tecnicamente o objeto da contratação, mas também subsidiar a tomada de decisão pela alta gestão, e reduzir incertezas e litígios durante a execução contratual (DI PIETRO, 2022, p. 145).

Importante destacar que, conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, o TR integra a fase preparatória da licitação, cuja função é compatibilizar a demanda com o Plano Anual de Contratações. Essa etapa exige a descrição da necessidade, a definição do objeto e das condições de execução, o levantamento de riscos, a estimativa de valores, e a elaboração do edital. É com base no TR que a Administração delinea as regras do certame, inclusive quanto aos critérios de julgamento, seja menor preço, melhor técnica ou maior desconto. Assim, ele garante a vinculação ao edital e ao julgamento objetivo, princípios fundamentais da nova lei (FURTADO, 2023).

Na prática, essa vinculação ao planejamento se manifesta em documentos robustos, como no exemplo da contratação de serviços de limpeza. Um TR bem elaborado indicará os espaços a serem limpos, a periodicidade, os materiais biodegradáveis a serem utilizados, o perfil dos profissionais, os indicadores de desempenho e os critérios objetivos de aceitação dos serviços. Essa estrutura detalhada assegura isonomia entre os licitantes e transparência no julgamento, além de refletir os objetivos institucionais de sustentabilidade e eficiência (SADDY, 2018, p. 110).

Os elementos obrigatórios do TR estão disciplinados na Lei nº 14.133/2021, sendo exigidos: (i) a descrição detalhada do objeto; (ii) a justificativa da contratação; (iii) os requisitos da execução; (iv) os critérios de aceitação do objeto; (v) as formas de medição e pagamento; (vi) a estimativa de preço conforme valores praticados no mercado; (vii) a análise de riscos; (viii) os prazos de execução; (ix) os indicadores de resultado; e (x) a forma de fiscalização e gerenciamento. A omissão de qualquer desses elementos compromete a legalidade do edital e a segurança jurídica da contratação (DI PIETRO, 2024, p. 407;).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem reiterado a importância do TR como ferramenta preventiva de irregularidades. O Acórdão TCU nº 2.507/2007-Plenário destaca que "a ausência de descrição clara e objetiva do objeto compromete a isonomia e a economicidade", enquanto o Acórdão nº 1.131/2006-TCU-1ª Câmara enfatiza que "a inconsistência do TR pode configurar grave falha de planejamento" (TCU, 2023).

O Termo de Referência não é documento isolado, devendo ser construído com base em estudo técnico preliminar, que identifique claramente a demanda da Administração, os resultados esperados e os critérios de desempenho a serem atingidos. Esse estudo embasa o TR e o conecta ao Plano Anual de Contratações, previsto no art. 11 da Lei nº 14.133/21, garantindo coerência entre as contratações e o planejamento institucional. Além disso, o TR deve observar as diretrizes de desenvolvimento nacional

sustentável, priorizando soluções que promovam eficiência ambiental, inovação e inclusão social (SADDY, 2018, p. 110; DI PIETRO, 2022, p. 150).

No tocante à distinção entre TR e projeto básico, cumpre observar que ambos são documentos pré-licitatórios, mas com escopos distintos. O projeto básico, conforme o art. 6º, inciso IX, da mesma lei, é o conjunto de elementos que definem com precisão a obra ou serviço de engenharia a ser contratado, permitindo a avaliação do custo, do método construtivo e do prazo de execução (DI PIETRO, 2022, p. 152)..

Já o TR possui alcance mais abrangente, aplicando-se a qualquer objeto de contratação, inclusive bens e serviços em geral, e deve conter informações sobre planejamento, execução, medição e resultados esperados. Na prática, o projeto básico integra o TR nas contratações de engenharia, sendo este o documento que o sistematiza no âmbito da licitação (DI PIETRO, 2022, p. 151; SADDY, 2018, p. 110).

A partir do TR, estruturam-se as demais fases da licitação, como o julgamento das propostas e a fase de habilitação. O documento deve conter critérios objetivos que orientem a avaliação das ofertas, assegurando a isonomia entre os licitantes e evitando margens de discricionariedade que comprometam a impessoalidade do certame. Após a contratação, o TR continua a produzir efeitos, pois é a partir de suas especificações que se avalia o adimplemento das obrigações contratuais, a aplicação de sanções e o desempenho do contratado (DI PIETRO, 2022).

Outro exemplo é a licitação para contratação de serviço de consultoria especializada em tecnologia da informação. O TR deve explicitar se o objetivo é modernizar sistemas, garantir a segurança de dados ou implementar soluções em nuvem.

Deve também definir o prazo, o produto final esperado (relatórios, sistemas operacionais, treinamentos), os indicadores de desempenho (como tempo de resposta e nível de disponibilidade dos serviços) e os critérios de aceitação. É com base nessas diretrizes que o julgamento será realizado, demonstrando a conexão entre o TR e a seleção da proposta mais vantajosa (DI PIETRO, 2022, p. 152).

Por fim, o Termo de Referência desempenha papel fundamental como instrumento de planejamento e controle contratual. Ele serve como referência objetiva para a fiscalização da execução, para a aplicação de sanções, para a aferição de resultados e para eventual reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Além disso, o TR deve ser redigido com base em princípios da proporcionalidade, razoabilidade, continuidade do serviço público, autotutela e controle, os quais asseguram que as condições nele estipuladas sejam compatíveis com a realidade do mercado e com a finalidade pública da contratação (DI PIETRO, 2022, p. 123).

Assim, o TR transcende a condição de mero documento administrativo e constitui verdadeira expressão da racionalidade, da legalidade e da boa governança pública, devendo ser elaborado de forma técnica, objetiva, transparente e eficiente, conforme os ditames legais e os interesses da coletividade (SADDY, 2018, p. 112; DI PIETRO, 2022, p. 155).

## **12 AGENTES PÚBLICOS E SUA RESPONSABILIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A responsabilização dos agentes públicos, no contexto da Administração Pública brasileira, constitui um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito. Tal responsabilização está firmemente alicerçada tanto na Constituição Federal quanto em legislações infraconstitucionais específicas, como a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA) e a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Essas normas têm por objetivo assegurar a observância rigorosa dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput), promovendo a ética e a boa governança na administração pública.

Nos termos do artigo 2º da LIA, considera-se agente público todo aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, por qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública. Essa definição abrange servidores efetivos, comissionados, empregados públicos, militares, bem como particulares em colaboração com o Poder Público, inclusive por meio de convênios, parcerias e ajustes administrativos equivalentes (Lei nº 8.429/1992, arts. 1º a 3º).

A doutrina tradicional classifica os agentes públicos em quatro categorias: (i) agentes políticos; (ii) servidores públicos; (iii) militares; e (iv) particulares em colaboração com o Estado (DI PIETRO, 2022, p. 590). O regime jurídico a que estão submetidos depende da natureza do vínculo funcional, podendo ser estatutário, celetista ou derivado de contratos administrativos. As obrigações funcionais desses agentes estão ancoradas nos princípios constitucionais já citados, cuja violação pode ensejar responsabilização nas esferas administrativa, civil e penal.

A responsabilização por atos de improbidade administrativa, disciplinada na LIA, exige atualmente a demonstração de dolo específico, ou seja, a intenção deliberada de cometer o ilícito, conforme reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 843.989 (Tema 1.199). O ato de improbidade pode se dar por enriquecimento ilícito (art. 9º), dano ao erário (art. 10) ou violação aos princípios da Administração Pública (art. 11), sendo esta última hipótese limitada a casos de relevante lesividade e efetiva afronta ao interesse público.

De acordo com o artigo 11, §2º e §3º da LIA, é exigido, para qualquer hipótese de ato de improbidade administrativa, o dolo específico de obter proveito ou benefício indevido. A conduta deve ser dolosa, não havendo mais a possibilidade de responsabilização por mera culpa.

As condutas tipificadas no art. 11 exigem ainda lesividade relevante ao bem jurídico tutelado, mesmo que não haja enriquecimento ilícito ou dano ao erário.

Os sujeitos ativos incluem agentes públicos e terceiros que induzam, concorram ou se beneficiem do ato de improbidade (arts. 1º, 2º e 3º da LIA). Os sujeitos passivos são os entes da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes e níveis federativos, incluindo entidades privadas que recebam recursos públicos. Importante observar que o art. 1º, §8º da LIA, que afastava a improbidade na hipótese de divergência interpretativa, encontra-se com eficácia suspensa por decisão do STF na ADI 7236.

A sentença penal absolutória fundada na inexistência do fato ou na negativa de autoria (art. 386, I e IV do CPP) produz efeitos vinculantes na ação de improbidade, impondo sua improcedência (art. 21, §3º da LIA). Já o §4º do mesmo artigo, que versa sobre a independência das esferas, teve sua eficácia suspensa por decisão liminar do STF na ADI 7236, impedindo, por ora, sua aplicação. A jurisprudência do STJ também reforça a necessidade de compatibilização de sanções para evitar o bis in idem, especialmente quando os mesmos fatos forem apurados também pela Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), conforme art. 12, §7º da LIA.

A Lei nº 14.230/2021 trouxe alterações significativas no art. 12 da LIA, estabelecendo sanções distintas conforme a natureza do ato de improbidade. Para os atos de enriquecimento ilícito, são previstas: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por até 14 anos, multa civil e proibição de contratar com o poder público ou receber incentivos fiscais (art. 12, I).

Para atos de lesão ao erário, a suspensão dos direitos políticos é limitada a 12 anos, com multa equivalente ao dano (art. 12, II). Já os atos que atentam contra princípios administrativos não ensejam perda da função pública nem suspensão de direitos políticos, sendo cabível apenas multa de até 24 vezes o valor da remuneração percebida e proibição de contratar por até 4 anos (art. 12, III).

As sanções previstas no art. 12 da LIA só podem ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória (art. 12, §9º). O magistrado deve aplicar as penas com base nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, levando em consideração fatores como a gravidade da infração, extensão do dano, dolo, circunstâncias agravantes ou atenuantes, entre outros critérios legais (art. 17-C). A multa civil poderá ser aumentada até o dobro, se a situação econômica do réu justificar (art. 12, §5º).

No que tange à prescrição, a LIA passou a prever prazo de 8 anos para a propositura da ação (art. 23, caput), e 4 anos para a prescrição intercorrente entre marcos interruptivos (art. 23,

§§ 4º a 8º). O ressarcimento ao erário por ato doloso permanece imprescritível, nos termos do RE 852.475 (Tema 897). A prescrição é suspensa por até 180 dias com a instauração de inquérito civil e, após sua conclusão, a ação deve ser proposta em 30 dias (art. 23, §§ 1º a 3º). O juiz deverá reconhecer de ofício a prescrição intercorrente (art. 23, §8º).

A declaração de bens (art. 13 da LIA) é obrigatória no momento da posse e deve ser atualizada anualmente, sob pena de demissão. A omissão ou inconsistência pode caracterizar ato de improbidade, especialmente quando vinculada a enriquecimento ilícito ou ocultação patrimonial (art. 9º, VII). O agente que adquirir bens desproporcionais à sua renda deve comprovar a licitude da evolução patrimonial.

O processo de responsabilização segue rito próprio (art. 17), devendo a petição inicial individualizar as condutas, apresentar provas mínimas e fundamentar o dolo. Admite-se a celebração de acordo de não persecução cível (art. 17-B), observados requisitos legais, como a devolução do dano e a colaboração do agente. Em caso de descumprimento, o agente fica impedido de celebrar novo acordo por 5 anos (art. 17-B, §7º). O STF também suspendeu a eficácia do art. 17-B, §3º, que previa manifestação obrigatória do Tribunal de Contas para apuração do valor do dano (ADI 7236).

A LIA permite a conversão da ação de improbidade em ação civil pública, caso não estejam presentes os requisitos legais para a imposição de sanções (art. 17, §§ 16 e 17). As súmulas 634 e 651 do STJ são relevantes: a primeira estende o prazo prescricional aos particulares; a segunda reconhece a competência da autoridade administrativa para demissão de servidor por improbidade, independentemente de sentença judicial.

Complementarmente, a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) prevê a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas por atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira (art. 1º). Essa responsabilização não exclui a dos dirigentes e administradores, cuja responsabilidade é subjetiva e limitada à sua culpabilidade (art. 3º, §2º). Os atos lesivos estão previstos no art. 5º, incluindo fraudes em licitações, corrupção, dissimulação de interesses e obstrução à fiscalização.

As sanções administrativas são previstas no art. 6º e incluem multa de até 20% do faturamento bruto e publicação extraordinária da condenação. Judicialmente, as sanções incluem perdimento de bens, suspensão de atividades, dissolução compulsória da empresa e proibição de contratar com o poder público (art. 19). O processo administrativo é conduzido por comissão designada, com prazo de 180 dias, prorrogável mediante justificativa (art. 8º). A CGU tem competência concorrente para instaurar ou avocar processos no âmbito do Executivo federal (art. 8º, §2º).

A lei permite a celebração de acordo de leniência, desde que a pessoa jurídica colabore efetivamente e cesse sua participação no ilícito. O acordo reduz a multa e pode isentar algumas sanções (art. 16). O descumprimento impede nova celebração por 3 anos (art. 16, §8º). Os efeitos podem ser estendidos a empresas do mesmo grupo econômico, se aderirem conjuntamente ao acordo (art. 16, §5º).

A prescrição da ação civil pública proposta com base na Lei Anticorrupção é de 5 anos, contados da data da infração ou de sua cessação (art. 25, caput), sendo interrompida com a instauração do processo administrativo ou judicial. A autoridade pública poderá, inclusive, inscrever o crédito oriundo da sanção em dívida ativa (art. 13, parágrafo único).

Diante de um cenário em que se exige cada vez mais integridade, eficiência e responsabilidade da gestão pública, a responsabilização dos agentes públicos e das pessoas jurídicas – conforme preveem as Leis nº 8.429/1992 e nº 12.846/2013 – mostra-se como um pilar essencial na defesa da probidade e do patrimônio público. Mais do que uma exigência legal, trata-se de um compromisso ético com a sociedade.

Instrumentos como o Termo de Referência, quando elaborados com rigor técnico e legal, atuam como ferramentas preventivas, protegendo não apenas o interesse público, mas também os próprios gestores de implicações injustas. Por isso, investir na capacitação dos servidores, no planejamento adequado e na adoção de práticas transparentes não é apenas recomendável, é uma exigência de quem busca, verdadeiramente, uma Administração Pública mais justa, eficiente e alinhada com os valores democráticos.

### **13 LICITAÇÃO PÚBLICA E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI Nº 14.133/2021)**

A promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, representou um marco regulatório fundamental para o aprimoramento das contratações públicas no Brasil. Com o objetivo de substituir a antiga Lei nº 8.666/1993, a nova legislação incorporou dispositivos mais modernos, alinhados aos princípios constitucionais da Administração Pública e às exigências contemporâneas de eficiência, economicidade, transparência e planejamento.

A Lei nº 14.133/2021 inaugura um novo paradigma ao ampliar e sistematizar os princípios aplicáveis às licitações públicas. Além dos tradicionais princípios do artigo 37 da Constituição Federal, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a nova lei acrescenta outros, como o desenvolvimento nacional sustentável, julgamento objetivo, motivação, transparência, competitividade e segregação de funções (BRASIL, 2021, art. 5º).

Di Pietro (2021) ressalta que essa ampliação não se trata de mera formalidade, mas de uma exigência substantiva que visa garantir que todas as fases da contratação pública estejam orientadas por diretrizes que reforcem a integridade e a racionalidade das decisões administrativas.

A finalidade das licitações permanece sendo a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração, com vistas à satisfação do interesse público. A Lei nº 14.133/2021 explicita que o procedimento licitatório deve observar uma série de etapas bem definidas, que se iniciam na fase interna ou preparatória — considerada, hoje, a mais relevante para o sucesso da contratação pública.

Essa fase inclui a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR), além da definição da estimativa de custos, escolha da modalidade e critérios de julgamento. A norma exige que essas etapas sejam devidamente documentadas, baseadas em dados técnicos, econômicos e operacionais, a fim de subsidiar decisões administrativas bem fundamentadas (BRASIL, 2021, art. 18).

Segundo Justen Filho (2021), a licitação deve ser compreendida como um processo de racionalização da escolha pública, pautado por critérios objetivos e predefinidos, cuja função é conferir previsibilidade, isonomia e legalidade à contratação estatal.

O Termo de Referência, previsto no artigo 6º, XXIII da Lei nº 14.133/2021, passou a ocupar papel central nos procedimentos licitatórios, sendo o documento que define com precisão o objeto da contratação, os critérios de aceitação do objeto, os parâmetros de mensuração do desempenho, entre outros elementos essenciais.

A doutrina aponta que a correta elaboração do TR está diretamente associada ao sucesso da contratação pública. Para Di Pietro (2021), o TR “deve ser formulado com clareza e precisão, vedadas especificações irrelevantes ou desnecessárias”.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) também tem destacado a importância da qualidade do TR, observando que sua inadequação pode gerar aditivos contratuais, litígios e desperdício de recursos públicos (TCU, 2021).

Além disso, a nova lei inovou ao permitir instrumentos como a consulta pública e o diálogo competitivo, voltados ao aprimoramento do TR, principalmente em contratações complexas. Essas ferramentas permitem maior interação entre a Administração e o mercado, contribuindo para que o TR reflita com maior precisão as necessidades institucionais (BRASIL, 2021, art. 32).

O estudo de Parente, Dutra e Moreira (2021) também aponta que o TR, bem elaborado, contribui para contratações mais econômicas e céleres, sendo elemento indispensável na modalidade pregão, além de impactar diretamente a qualidade da execução contratual.

Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 não apenas reforça a importância do Termo de Referência, como estabelece padrões mais exigentes para sua elaboração, exigindo planejamento prévio, fundamentação técnica e rigor procedimental. A correta definição do objeto licitado, com base em estudos técnicos e critérios objetivos, é essencial para garantir contratações íntegras e eficientes.

Dessa forma, as repercussões práticas da nova legislação sobre o TR evidenciam que este documento deve ser visto não apenas como um requisito formal, mas como instrumento estratégico que assegura a efetividade das políticas públicas, a regularidade jurídica do certame e a qualidade da despesa pública.

#### **14 AMBIGUIDADE E ESPECIFICAÇÕES INADEQUADAS NO TERMO DE REFERÊNCIA: REPERCUSSÕES JURÍDICAS E ADMINISTRATIVAS**

No universo das contratações públicas, a clareza e a objetividade na formulação do Termo de Referência (TR) não são meros detalhes técnicos — são exigências jurídicas e administrativas que impactam profundamente a legalidade e a eficiência do processo licitatório. Quando o TR apresenta ambiguidade ou especificações inadequadas, os reflexos não se limitam à qualidade da contratação: eles alcançam a integridade do certame, a isonomia entre os licitantes, a viabilidade econômica e até mesmo a responsabilização de agentes públicos (BRASIL, 2021).

À luz da Lei nº 14.133/2021, o TR deve ser elaborado com exatidão técnica e legal, conforme dispõe o artigo 6º, inciso XXIII, que exige a descrição precisa do objeto, os critérios de medição e pagamento, as condições de execução e as justificativas para cada exigência (BRASIL, 2021).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) tem destacado a importância de um TR bem elaborado. Em diversos acórdãos, como o Acórdão nº 1720/2003, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, reitera-se que a ausência de clareza e objetividade no TR pode acarretar restrições indevidas à competitividade e, conseqüentemente, à isonomia entre os licitantes. Por exemplo, cláusulas que impõem requisitos técnicos excessivos ou desnecessários sem a devida justificativa podem ser consideradas ilegais e passíveis de impugnação (TCU, 2003).

No Acórdão nº 1.498/2020, o TCU julgou improcedente a exigência de alvarás dos postos da rede credenciada em uma licitação para gerenciamento de combustível, uma vez que tais exigências envolviam terceiros alheios à relação contratual, o que é vedado. A decisão reforça que o TR não pode criar obrigações para entes estranhos ao contrato administrativo (TCU, 2020).

Ainda, o Acórdão nº 1.264/2019 abordou a restrição indevida à competitividade por meio da indicação de marca específica sem justificativa técnica no Estudo Técnico Preliminar (ETP). O relator, Ministro Aroldo Cedraz, concluiu que a ausência de justificativas técnicas e econômicas objetivas caracteriza erro grosseiro, passível de sanção nos termos do art. 28 da LINDB (TCU, 2019).

Além disso, o TCU tem orientado que critérios subjetivos no TR, como exigências vagas ou que favoreçam determinados fornecedores, ferem os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, estabelecidos no caput do art. 37 da Constituição Federal. Um exemplo ilustrativo encontra-se na Denúncia nº 1066685, julgada pela Primeira Câmara do TCE-MG, em que se considerou válida a limitação geográfica de 120 km, desde que justificada no TR com base no fomento ao comércio local e na urgência da demanda (TCE-MG, 2019).

Destaca-se ainda a Representação TCU nº 032838/2015-1, na qual foi apurada a contratação, por empresa terceirizada, de familiares de servidores da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para atuação na própria instituição. O Tribunal entendeu que a ausência de mecanismos de controle no TR para evitar o favorecimento configurava falha grave de planejamento, ensejando a aplicação de multa ao gestor responsável pelo contrato (TCU, 2015).

A ambiguidade no TR compromete diretamente a competitividade, pois impede que os potenciais licitantes compreendam plenamente as exigências do objeto licitado. Isso pode resultar em menor número de participantes, aumento injustificado de preços e direcionamento da licitação, violando os princípios da isonomia e da economicidade (DI PIETRO, 2022). Como observa Carvalho (2023), a ausência de especificações claras compromete o planejamento e a previsibilidade da contratação, elevando o risco de aditivos contratuais e litígios futuros.

A elaboração inadequada do TR também pode gerar desequilíbrio contratual, tendo em vista que o contratado poderá alegar, posteriormente, que não foi suficientemente informado sobre o objeto, o que abre margem para pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro. Ademais, a economicidade, enquanto princípio norteador das contratações públicas, resta prejudicada quando o processo é conduzido com base em parâmetros inconsistentes ou mal definidos (DI PIETRO, 2022).

Os riscos decorrentes de um TR deficiente são múltiplos e vão desde impugnações administrativas e judiciais até responsabilizações por dano ao erário. A IN SEGES/ME nº 81/2022, em seu art. 11, reforça a necessidade de que o TR seja construído com base em estudo técnico preliminar, o qual deve subsidiar com precisão todos os elementos do planejamento da contratação. A não observância desse requisito configura falha grave de planejamento e pode ensejar responsabilização de agentes públicos envolvidos (IN SEGES, 2022).

Ainda, a jurisprudência do TCU consolidou entendimento no sentido de que o TR deve conter critérios objetivos e mensuráveis, evitando termos vagos e subjetivos. A ausência dessas condições pode caracterizar desvio de finalidade e fraude ao caráter competitivo do certame, comprometendo a integridade da licitação (TCU, 2021).

Além disso, nos casos de contratações temporárias mediante processo seletivo simplificado (PSS), o Termo de Referência assume papel igualmente crucial. A Consulta nº 1012057 do TCE-MG reconheceu como legítima a cobrança de taxa de inscrição desde que observados os princípios da economicidade, modicidade tarifária, e a previsão no edital, além de prever isenção para candidatos hipossuficientes. Contudo, falhas no TR ou sua omissão quanto a esses critérios podem comprometer a legalidade do certame (TCE-MG, 2019).

Adicionalmente, a ausência de processo seletivo público, quando exigido, tem sido causa recorrente de sanções aos gestores públicos. A Representação nº 932492 do TCE-MG evidenciou diversas contratações temporárias sem a devida formalização de processo seletivo, configurando burla ao concurso público e resultando em multas aos responsáveis (TCE-MG, 2019).

Em outra frente, a Consulta nº 1012057 daquele mesmo tribunal tratou da legalidade da cobrança de taxa de inscrição em PSS, reconhecendo sua legitimidade desde que justificada no TR, observando os princípios da economicidade e isonomia. Tais precedentes demonstram como a estruturação cuidadosa do TR é determinante para a validade e legitimidade do certame (TCE-MG, 2019).

Portanto, o que se observa é que a qualidade técnica e jurídica do Termo de Referência tem repercussões diretas sobre a integridade das contratações públicas, devendo-se garantir a lisura, a competitividade e a legalidade nas contratações é tarefa que começa, inevitavelmente, pelo zelo com o planejamento.

## **15 RESPONSABILIDADE DO ESTADO E CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

A atuação da Administração Pública deve ser orientada por princípios constitucionais explícitos no caput do art. 37 da Constituição Federal, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais representam balizas normativas da atividade estatal.

A observância a tais princípios é particularmente relevante no planejamento e na execução de contratações públicas, sobretudo na fase de elaboração do Termo de Referência (TR), que constitui o documento técnico essencial para a adequada definição do objeto da licitação e das condições contratuais. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiteradamente destacado a importância desse instrumento na condução eficiente e íntegra da Administração Pública (TCU, Acórdão nº 1.498/2020).

A falha técnica ou omissão no TR pode configurar ato ilícito ensejador de responsabilidade civil objetiva do Estado, conforme o art. 37, §6º, da Constituição Federal, que consagra a teoria do risco administrativo. Essa responsabilização prescinde de demonstração de dolo ou culpa, exigindo apenas a comprovação do ato administrativo defeituoso, do dano e do nexo causal entre ambos. Ainda, o TCU tem entendido como erro grosseiro a inclusão de exigências indevidas a terceiros no termo de referência ou a ausência de fundamentação técnica para restringir a competitividade, situações que ensejam aplicação de sanções (TCU, Acórdão nº 1.264/2019).

No tocante à responsabilização das pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública, destaca-se a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que estabelece a responsabilidade objetiva administrativa e civil dessas entidades (art. 1º). Os sujeitos ativos abrangem pessoas jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, inclusive estatais, conforme art. 94 da Lei nº 13.303/2016. O art. 5º da referida norma tipifica condutas como prometer ou oferecer vantagem indevida a agente público, fraudar licitação, manipular contratos administrativos e dificultar investigações.

O art. 3º da Lei Anticorrupção assegura que a responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilização subjetiva de dirigentes, administradores e pessoas físicas envolvidas, que responderão na medida de sua culpabilidade (art. 3º, §2º). Essa dualidade de regimes impõe, por um lado, a

responsabilização objetiva da pessoa jurídica e, por outro, a responsabilização subjetiva dos seus gestores, evitando-se o *bis in idem* em relação à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

As sanções administrativas possíveis são a multa (entre 0,1% e 20% do faturamento bruto) e a publicação extraordinária da condenação (art. 6º), sem prejuízo da obrigação de reparar integralmente o dano (art. 6º, §3º). No plano judicial, o art. 19 prevê medidas como perdimento de bens, suspensão de atividades e proibição de contratar com o poder público. Para aplicação das sanções, a Administração deve observar critérios como gravidade da infração, vantagem auferida, consumação do ilícito, grau de lesão e cooperação da empresa (art. 7º).

A cooperação da pessoa jurídica pode se dar por meio do acordo de leniência (art. 16), o qual, ao atender aos requisitos legais (identificação dos demais envolvidos, obtenção célere de provas, primeira manifestação de interesse, cessação da prática ilícita e cooperação efetiva), poderá gerar benefícios como a exclusão de algumas penalidades e a redução da multa em até dois terços. O acordo, no entanto, não exime da reparação integral do dano (art. 16, §3º), sendo competência da Controladoria-Geral da União a celebração nos casos envolvendo a Administração Pública federal ou estrangeira (art. 16, §10).

Quanto ao controle dos atos administrativos, a Administração exerce autotutela sobre seus próprios atos, conforme reconhecido nas Súmulas 346 e 473 do STF. A Lei nº 9.784/1999, em seus arts. 53 a 55, regula esse poder, impondo à Administração o dever de anular atos ilegais e a faculdade de revogar os atos legais inconvenientes, respeitando direitos adquiridos. O direito de anular atos com efeitos favoráveis ao administrado está sujeito ao prazo decadencial de cinco anos, salvo má-fé (art. 54).

Esse controle pode ser exercido de ofício ou mediante provocação do administrado, através de instrumentos como recursos (art. 56), revisão (art. 65), reconsideração (art. 106 da Lei nº 8.112/1990), reclamações administrativas (art. 6º do Decreto-Lei nº 20.910/1932) e representações (art. 116, XII da Lei nº 8.112/1990; art. 164 da Lei nº 14.133/2021). A supervisão ministerial, por sua vez, caracteriza controle externo da Administração Direta sobre a Indireta, distinto do controle hierárquico interno.

O controle legislativo é exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do TCU (CF, arts. 70 a 75), abrangendo fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. O art. 71 da Constituição elenca as competências do TCU, como apreciar contas do Presidente da República, julgar responsáveis por dinheiros públicos, fiscalizar atos de pessoal e contratos administrativos, além de aplicar sanções e determinar a sustação de atos ilegais. Segundo o Tema 445 do STF, o TCU tem cinco anos, a partir do recebimento do processo, para julgar a legalidade de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão.

As decisões do TCU que imputam débito ou multa possuem natureza de título executivo extrajudicial (CF, art. 71, §3º). Ainda, a Súmula Vinculante nº 3 garante o contraditório e a ampla defesa nos processos do TCU, excetuada a apreciação da legalidade de atos concessórios iniciais de aposentadoria, reforma ou pensão. A atuação do Tribunal é complementada por instrumentos de controle

social, como denúncias feitas por cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos (CF, art. 74, §2º).

O controle judicial, por sua vez, é exercido mediante provocação, sendo vedada sua atuação de ofício, respeitado o princípio da inércia da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV). O Judiciário limita-se ao controle de legalidade, não podendo analisar mérito administrativo, salvo em relação aos próprios atos administrativos do Judiciário. Ações típicas de controle judicial incluem o mandado de segurança (Lei nº 12.016/2009), o habeas data (Lei nº 9.507/1997), o mandado de injunção (Lei nº 13.300/2016), a ação popular (CF, art. 5º, LXXIII), a ação civil pública (Lei nº 7.347/1985) e a ação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992).

Assim, a responsabilidade do Estado por falhas na elaboração do TR e os mecanismos de controle dos atos administrativos (administrativos, legislativos e judiciais) configuram instrumentos essenciais para garantir a observância da legalidade, a proteção do interesse público e a eficácia da Administração Pública.

## **16 BOAS PRÁTICAS E ESTRATÉGIAS PARA PREVENÇÃO DE IRREGULARIDADES NO TERMO DE REFERÊNCIA**

O Termo de Referência (TR) representa um instrumento central no planejamento e execução das contratações públicas, conforme delineado pela Lei nº 14.133/2021, especialmente em seu art. 6º, inciso XXIII, e art. 40, §1º. A elaboração adequada do TR é determinante para assegurar eficiência, economicidade e legalidade nas compras públicas, evitando falhas que possam comprometer o interesse público (OLIVEIRA, 2023).

A capacitação técnica dos agentes públicos é o primeiro passo essencial para garantir a qualidade na elaboração do TR. A formação deve contemplar conhecimentos sobre a legislação aplicável, técnicas de planejamento de contratações, análise de viabilidade, especificações técnicas e gerenciamento de riscos. Conforme destaca Oliveira (2017), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a gestão de riscos precedem a formulação do TR, sendo essenciais para a identificação da real necessidade da contratação, avaliando inclusive a possibilidade de não contratar. A deficiência de preparo técnico leva, muitas vezes, a solicitações genéricas e à transferência indevida de responsabilidades ao setor de compras ou à comissão de licitação, conforme observado por Santana (2008).

Além da capacitação, a atuação de comissões multidisciplinares constitui uma boa prática consolidada. A elaboração do TR deve ser feita de forma colaborativa entre o setor requisitante, a área técnica, a equipe jurídica e os profissionais responsáveis pela fiscalização e acompanhamento da execução contratual. Essa abordagem multissetorial reduz riscos, melhora a definição do objeto e fortalece o planejamento. A pesquisa de Barroso, Silva e Fausto (2023) reforça que a falta de envolvimento multissetorial na elaboração do TR é uma das principais causas de deficiências e contratações malsucedidas.

A utilização de modelos e guias padronizados, quando adaptados às especificidades do objeto, também se revela como estratégia eficaz. Devem-se seguir os parâmetros da Instrução Normativa nº 5/2017, bem como os modelos disponibilizados pelos Tribunais de Contas, que enfatizam critérios como clareza na especificação, indicação de garantias, prazos e condições de entrega e manutenção (OLIVEIRA, 2023, p. 75).

Outro aspecto fundamental é a segregação de funções. A separação entre as atividades de requisição, autorização, execução, fiscalização e contabilização é uma exigência de controle interno e boa governança. O Tribunal de Contas da União (TCU) já apontou reiteradamente, como em seus Acórdãos nº 686/2011, nº 5.615/2008 e nº 1.013/2008, que a acumulação indevida de funções compromete a integridade do processo licitatório e contraria os princípios da administração pública. Assim, nenhuma pessoa deve acumular competências em desacordo com esse princípio, sendo essencial a nomeação formal e clara dos responsáveis por cada etapa do processo.

Para assegurar a integridade do TR, os instrumentos de controle interno e externo são indispensáveis. O controle interno, nos termos do art. 74 da Constituição Federal, deve acompanhar todas as fases do processo de contratação, garantindo a legalidade, a eficiência e a conformidade das ações administrativas. Já o controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas, possui a competência de fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos, apreciar atos de admissão de pessoal, aposentadorias e realizar auditorias operacionais. O Tema 445 do STF estabelece o prazo de cinco anos para o TCU julgar a legalidade das concessões iniciais, reforçando os limites temporais desse controle.

O monitoramento do cumprimento do TR deve incluir o recebimento provisório e definitivo do objeto, conforme determina a Nova Lei de Licitações, art. 141, e os procedimentos de fiscalização previstos no Decreto nº 10.024/2019. Cabe ao fiscal do contrato verificar se o objeto entregue corresponde às especificações contratuais, cabendo o recebimento provisório na entrega do item e o recebimento definitivo após análise de sua conformidade. É essencial que toda essa etapa esteja respaldada por documentação adequada, como termos de aceitação e registros de conformidade técnica.

O Termo de Referência, além de conter os elementos previstos no inciso XXIII do art. 6º e também no art. 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021, deve observar a inclusão de especificações conforme catálogo eletrônico de padronização, definição de garantias, condições de assistência técnica e os critérios de recebimento, entre outros requisitos essenciais (OLIVEIRA, 2023).

A importância do planejamento foi destacada também pela obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento essencial para análise da viabilidade da contratação, como previsto no art. 6º, inciso XX, da Lei nº 14.133/2021. Oliveira (2017) observa que os ETPs devem ir além da formalidade burocrática e realmente embasar a decisão administrativa, podendo inclusive concluir pela não contratação quando esta se mostrar desnecessária.

Na etapa de seleção de fornecedores, os critérios previstos no art. 33 da Nova Lei de Licitações devem ser observados, incluindo menor preço, maior desconto, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou maior retorno econômico. O princípio do parcelamento, conforme art. 40, §§2º e 3º da mesma

lei, deve ser utilizado para ampliar a competição e evitar concentração de mercado, desde que respeitadas condições técnicas e econômicas (OLIVEIRA, 2023, p. 289).

Por fim, o TR deve refletir os princípios fundamentais da administração pública – legalidade, eficiência, publicidade, economicidade e impessoalidade – e servir como base sólida para o julgamento das propostas e para o sucesso da contratação. A adoção rigorosa dessas boas práticas promove maior eficiência, previne irregularidades e fortalece a confiança na gestão pública

## 17 CONCLUSÃO

O presente estudo dedicou-se a analisar de forma crítica e fundamentada o Termo de Referência (TR) no contexto das contratações públicas brasileiras, considerando sua relevância como instrumento central no planejamento, na execução contratual e na prevenção de irregularidades. A partir da análise das legislações pertinentes, da jurisprudência dos Tribunais de Contas e de uma ampla revisão bibliográfica, foi possível compreender os principais desafios, boas práticas e estratégias para a qualificação do TR na Administração Pública.

Verificou-se que o Termo de Referência é a espinha dorsal do processo licitatório, sendo exigido pela Lei nº 14.133/2021 (art. 6º, XXIII e art. 40, §1º) como peça indispensável ao planejamento e à execução das contratações. A obrigatoriedade dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), introduzida pela Nova Lei de Licitações, revelou-se um avanço normativo significativo, pois assegura que a contratação esteja embasada em uma análise de viabilidade técnica, econômica e de atendimento ao interesse público (OLIVEIRA, 2023, p. 289).

A pesquisa revelou que a principal limitação na elaboração do TR reside na carência de capacitação técnica dos agentes públicos e na ausência de abordagem multissetorial. Conforme apontam Santana (2008) e Barroso, Silva e Fausto (2023), a elaboração do TR de forma isolada por apenas um setor compromete a qualidade do documento e gera riscos à legalidade e à eficiência do contrato. Nesse sentido, recomenda-se a constituição de comissões multidisciplinares e o envolvimento das áreas técnicas, jurídicas, administrativas e de controle, assegurando maior precisão, clareza e completude nas especificações e justificativas da contratação (FARIA; LEITE, 2016).

A adoção de modelos padronizados, alinhados às diretrizes da Instrução Normativa nº 5/2017 e aos guias dos Tribunais de Contas, figura como boa prática imprescindível para evitar omissões e garantir conformidade com os requisitos legais, como a definição clara do objeto, as condições de entrega, manutenção, garantia e as obrigações da contratante e da contratada (OLIVEIRA, 2023, p. 75).

Além disso, ressaltou-se a importância da observância do princípio da segregação de funções, como medida de integridade e prevenção de conflitos de interesse. A jurisprudência do TCU, notadamente nos Acórdãos nº 686/2011, nº 5.615/2008 e nº 1.013/2008, evidencia que a sobreposição de responsabilidades, como elaboração do TR e fiscalização do contrato por um mesmo servidor,

compromete a imparcialidade e fere os princípios constitucionais da administração pública (BRASIL, 1988).

Outro ponto relevante foi o papel dos instrumentos de controle interno e externo no monitoramento da conformidade dos Termos de Referência. O controle interno, previsto no art. 74 da Constituição Federal, deve ser exercido de forma preventiva e corretiva, enquanto o controle externo, a cargo dos Tribunais de Contas, atua por meio de auditorias e fiscalizações. O Tema 445 do STF consolidou o entendimento de que os Tribunais de Contas têm prazo de cinco anos para julgar a legalidade da concessão inicial de aposentadorias, reafirmando o princípio da segurança jurídica também nas contratações públicas.

Em termos propositivos, recomenda-se o fortalecimento das ações de capacitação continuada, com enfoque prático na elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares e dos Termos de Referência. É imperativo que os agentes envolvidos estejam habilitados a elaborar documentos que não apenas cumpram as exigências legais, mas que também promovam contratações mais eficientes, transparentes e alinhadas aos princípios da economicidade e da eficiência administrativa (BARBOSA, 2019).

As limitações do estudo concentram-se na ausência de dados quantitativos sobre o impacto das boas práticas nos indicadores de desempenho das contratações públicas. Assim, para pesquisas futuras, sugere-se o desenvolvimento de estudos empíricos que avaliem a eficácia da aplicação dos elementos obrigatórios do TR e dos ETPs na redução de falhas contratuais. Também seria relevante investigar o papel dos sistemas informatizados, como o ComprasNet e o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no aprimoramento da elaboração e gestão dos TRs.

Conclui-se, portanto, que a correta elaboração do Termo de Referência é determinante para o êxito das contratações públicas. Quando pautada por planejamento, técnica, legalidade e controle, essa ferramenta torna-se instrumento estratégico para uma Administração Pública mais eficiente, proba e voltada ao atendimento do interesse coletivo. Sua elaboração não deve ser vista como mera formalidade, mas como um processo estruturante que reflete diretamente na qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade brasileira.

## 18 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 25. ed. São Paulo: Método, 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARBOSA, Janderson da Costa. *Curso: Fase de planejamento das contratações públicas – Mapa de Gerenciamento de riscos, Planilha de custos e formação de preços, Estudos Preliminares (ETP), Termo de Referência (TP)*. 2023.

BARCELLOS, Bruno M.; MATTOS, João G. *Licitações e contratos*. São Paulo: Grupo A, 2017. E-book. ISBN: 9788595021235. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595021235/>. Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. *Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000*. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 ago. 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm). Acesso em: 5 abr. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019*. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 set. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm). Acesso em: 5 abr. 2025.

BRASIL. *Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022*. Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-73-de-30-de-setembro-de-2022>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999.

BRASIL. *Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002*. Institui a modalidade de licitação denominada pregão. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 2002.

BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 24 abr. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

CAVALIER FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

FARIA, Felícia Borges Carvalho de; LEITE, Aldo Francisco Guedes. *A importância do projeto básico ou Termo de Referência bem elaborados no sucesso da contratação*. 2016. Disponível em: [https://portal.jmlgrupo.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp\\_id=143](https://portal.jmlgrupo.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=143). Acesso em: 22 abr. 2025.

FURTADO, Madeline Rocha. *Como elaborar o Estudo Técnico Preliminar ETP, e o Termo de Referência TR – para compras e serviços de acordo com a Nova Lei de Licitações n. 14.133/2021*. 2023.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. *Competing paradigms in qualitative research*. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (org.). *Handbook of qualitative research*. Sage, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática*. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN: 9786559647484. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647484/>. Acesso em: 5 abr. 2025.

PARENTE, Paulo Henrique Nobre; DUTRA, Rogério Severiano; MOREIRA, Aldemir Freire. *O termo de referência como uma ferramenta progressista nos procedimentos licitatórios na modalidade pregão*. Revista Eletrônica de Administração, v. 19, n. 2, p. 212-227, 2020. Disponível em: <http://periodicos.unifacef.com.br/rea/article/view/1674/1487>. Acesso em: 10 abr. 2025.

SADDY, André. *Limites à tomada de decisão e controle judicial da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SANTANA, Jair Eduardo. *Termo de Referência – Valor Estimado na Licitação*. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. *Termo de Referência para as Compras Públicas: a nova lei de licitações (NLL) e seus ressignificados*. The International Journal of Logistics Management, v. 8, n. 1, p. 1-14, 2023. Disponível em: [https://jairsantana.com.br/wp-content/uploads/2023/05/62\\_SLC\\_Maio\\_2023\\_Solucoes\\_autorais\\_01.pdf](https://jairsantana.com.br/wp-content/uploads/2023/05/62_SLC_Maio_2023_Solucoes_autorais_01.pdf). Acesso em: 12 abr. 2025.

SOARES, Yara Frankalin Santos. *A importância do termo de referência nas aquisições públicas*. Disponível em: <https://repositorio.pgsscogna.com.br/bitstream/123456789/41363/1/YARA+FRANKALIN+SANTOS+SOARES.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão nº 1593/2023 – Plenário*. Disponível em: <https://observatorionllc.tc.df.gov.br/noticias/acordao-tcu-no-1593-2023-plenario/>. Acesso em: 11 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de Licitações e Contratos*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/pages/8A81881F8C46A4A3018D1995041C1034.htm>. Acesso em: 11 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de Pregão Eletrônico*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/pages/8A81881F8C46A4A3018D1995041C1034.htm>. Acesso em: 11 abr. 2025.