

Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 468/2022/ME

Assunto: **Proposta de minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência (TR), para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital.**

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata a presente Nota Técnica de minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência (TR), para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital, de que trata o inciso XXIII do art. 6º Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a "*Lei de Licitações e Contratos Administrativos*".

## OBJETIVO

2. A proposta ora apresentada tem por objetivo estabelecer um rito processual automatizado para elaboração do Termo de Referência (TR) um dos artefatos que compõe a instrução do processo de licitação na fase preparatória, o qual, a partir dos parâmetros e elementos descritivos listados no do inciso XXIII do art. 6º Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a "*Lei de Licitações e Contratos Administrativos*", abaixo transcrito, é definido como "*documento necessário para a contratação de bens e serviços*".

### **Lei nº 14.133, de 2021**

"Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

.....  
XXIII - **termo de referência**: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos :

- a) **definição do objeto**, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) **fundamentação da 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;
- c) **descrição da solução como um todo**, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) **requisitos da contratação**;
- e) **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;
- f) **modelo de gestão do contrato**, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) **critérios de medição e de pagamento** ;
- h) **forma e critérios de seleção do fornecedor** ;
- i) **estimativas do 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;
- j) **adequação orçamentária**;

....." (grifou-se)

3. Considerando-se a importância do TR na fase preparatória da licitação, o legislador ordinário indicou, no art. 19, que os órgãos com poder regulamentar instituíssem, *"com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos"*. Tal medida buscou garantir não apenas maior segurança aos gestores nas áreas de execução, como também uma maior padronização e conformidade desse documento. Não se trata, porém, de uma inovação no contexto das compras públicas. No nível federal, desde a edição da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que *"dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional"*, os gestores públicos contam com esses ferramentais modelares que resultam de uma parceria entre esta Secretaria de Gestão (Seges), órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) e a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos (CNMLC), da Advocacia Geral da União (AGU), cuja atribuição, dentre outras, é *"desenvolver modelos de documentos inerentes à atividade consultiva, especialmente de editais de licitação, contratos administrativos, termos de referência, projeto básico e demais anexos, chamamentos públicos, termos de convênio, termo de colaboração, termo de fomento e demais instrumentos congêneres, incluindo listas de verificação"* - inciso III do art. 2º da Portaria CGU nº 3, de 14 de junho de 2019.

4. Assim sendo, a presente iniciativa visa, a partir dessa parceria sedimentada, ir além da instituição de modelos, busca, a partir dos parâmetros e elementos descritivos definidos no inciso XXIII do art. 6º Lei nº 14.133, de 2021, detalhar melhor aspectos procedimentais e introduzir a utilização de uma solução informatizada para elaboração dos TR pelos órgãos e entidades, a qual integrará o Sistema de Compras do Governo Federal, o Compras.gov.br. Iniciativa essa aderente ao atual contexto de transformação digital dos serviços público no nível federal.

5. Nessa linha, propõe-se a edição de uma norma de caráter regulamentar-procedimental que estabeleça as balizas para efetivação da elaboração dos TR de forma eletrônica, iniciativa aderente ao atual contexto de transformação digital dos serviços público no nível federal. Para tal, a proposição, dentre outras:

**(i)** estabelece que os TR deverão ser elaborados no Sistema TR Digital, observados os procedimentos estabelecidos no manual técnico operacional que será publicado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, para os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem como para aqueles da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias.

**(ii)** indica que os TR serão elaborados a partir dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) de forma conjunta por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação e serão enviados para o setor de contratações no prazo definido no calendário de contratação de que trata o inciso III do art. 11 do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que *"regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional"*.

**(iii)** define que o TR será utilizado como referência para a análise e avaliação da conformidade da proposta, em relação ao licitante provisoriamente vencedor.

**(iv)** apresenta o conteúdo a ser registrado no Sistema TR Digital em consonância com o definido no inciso XXIII do art. 6º Lei nº 14.133, de 2021, esclarecendo que os modelos de TR instituídos pela Seges, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico, conterão os elementos

previstos no **caput** e deverão ser utilizados pelos órgãos e entidades e que, caso não sejam utilizados, a justificativa deverá constar dos autos do processo.

(v) indica que a elaboração do TR é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, nas adesões a atas de registro de preços e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

## PÚBLICO-ALVO

6. A proposição está circunscrita ao âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme definido na ementa e no art. 1º a minuta.

## IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA

7. Considerando as eventuais medidas administrativas prévias para a aplicação, de modo ordenado, das disposições apresentadas na minuta de Instrução Normativa, as quais podem ensejar adequações nas rotinas internas dos órgãos e entidades, propõe-se *vacatio legis*, com entrada em vigor no **dia 1º de outubro de 2022**, consoante prevê o art. 20 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

### Decreto nº 9.191, de 2017

"Art. 20. A **vacatio legis** ou a postergação da produção de efeitos será prevista nos atos normativos:

I - de maior repercussão;

II - que demandem tempo para esclarecimentos ou exijam medidas de adaptação pela população;

III - que exijam medidas administrativas prévias para a aplicação de modo ordenado; ou

IV - em que não convenha a produção de efeitos antes da edição de ato normativo inferior ainda não publicado."

## IMPACTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

8. Vislumbram-se impactos positivos em políticas públicas, pois será um importante instrumento que materializa o princípio da eficiência e atende aos objetivos da Lei nº 14.133, de 2021, tendo em vista a racionalização dos gastos públicos e dos recursos naturais.

9. Por oportuno, cabe indicar, quanto à análise de impacto regulatório (AIR) - "*processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos*"<sup>1</sup>, de que trata do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que "*regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*", que propositura em epígrafe poderá ser dispensada, nos termos do seu art. 4º, haja vista se **enquadrar na hipótese de "ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias"**.

### Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020

"Art. 4º A AIR **podará ser dispensada**, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

**II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;**

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

....." (grifou-se)

## IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

10. Haverá dispêndio de recursos, pois a iniciativa, além da dispor sobre as regras e procedimentos de elaboração dos Termos de Referência (TR), inclui o desenvolvimento de funcionalidade específica do Sistema de Compras do Governo federal, o Sistema TR Digital. **Todavia, as despesas a serem desembolsadas neste desenvolvimento já estão contempladas nas rubricas orçamentária referentes à evolução do Sistema Integrado de Serviços Gerais (Siasg).**

## OUTRAS INFORMAÇÕES

11. Dada a relevância da matéria, como tem sido a praxe desta Secretaria de Gestão (Seges) ante as normas regulamentadoras da Lei nº 14.133, de 2021, foi realizada consulta pública para coleta de novas contribuições da comunidade de compras públicas. Assim, de 15 a 25 de agosto de 2022, foi disponibilizada no Portal Participa +Brasil, no link <https://www.gov.br/participamaisbrasil/in-termo-de-referencia>, a referida minuta de Instrução Normativa. Em resumo, foram recebidas **105 (cento e cinco) contribuições**, dentre sugestões e comentários à iniciativa, consolidadas no Anexo (SEI 27638786) que consubstanciaram a proposição.

## ANÁLISE

12. Com a publicação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a nova "*Lei de Licitações e Contratos Administrativos*", diversas inovações e aprimoramentos relacionados à cadeia logística pública foram alçadas ao condão de bem sedimentar às rotinas dos órgãos e entidades. Algumas dessas inovações focam a desburocratização, outras, a eficiência e a racionalidade processual e outras, ainda, a economicidade e o melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis. Em verdade, abriu-se janela de oportunidades para normatização e automação de aspectos do metaprocessamento de contratação pública que, embora já sejam amplamente utilizados pela comunidade de compras públicas, até os dias de hoje não foram objeto de regulamentação própria, sendo este o caso da elaboração do Termo de Referência (TR), para a aquisição de bens e a contratação de serviços, e do desenvolvimento de ferramenta informacional específica, o Sistema TR Digital.

13. Esta Secretaria de Gestão (Seges), órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) - *ope legis* do art. 127 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019 - tem atuado fortemente ao longo dos últimos anos em iniciativas dessa natureza para ofertar soluções em logística pública para seus jurisdicionados que desburocratizem os processos de trabalho, que garantam maior eficiência e racionalidade no fluxo operacional, facilitando e assegurando maior segurança na atuação dos gestores das áreas de execução, bem como dos licitantes interessados, sem perder de vista a necessidade de integração, interoperabilidade e otimização das estruturas, sejam elas administrativas ou de tecnologia da informação e comunicação.

14. Assim, embora a Lei nº 14.133, de 2021, não indique de forma expressa a necessidade de edição de ato regulamentar infralegal para elaboração do TR, como já explicado nos itens 3 e 4 desta Nota Técnica, trata-se de um instrumento de grande relevância na fase preparatória da licitação, cuja importância reflete-se na diretiva dada pelo legislador ordinário aos órgãos com poder regulamentar no art. 19, abaixo transcrito, que no Poder Executivo federal é esta Seges, de instituir modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos do ciclo licitatório, com apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno. Tal medida busca garantir não apenas maior segurança aos gestores nas áreas de execução, como também uma maior padronização e conformidade desse documento.

**Lei nº 14.133, de 2021**

"Art. 19. Os **órgãos da Administração com competências regulamentares** relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos **deverão**:

.....  
IV - **instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos**, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

....." (grifou-se)

15. No nível federal, desde a edição da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que *"dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional"*, os gestores públicos contam com esses ferramentais modelares que resultam de uma parceria entre esta Seges e a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos (CNMLC), da Advocacia Geral da União (AGU), cuja atribuição, dentre outras, é *"desenvolver modelos de documentos inerentes à atividade consultiva, especialmente de editais de licitação, contratos administrativos, termos de referência, projeto básico e demais anexos, chamamentos públicos, termos de convênio, termo de colaboração, termo de fomento e demais instrumentos congêneres, incluindo listas de verificação"* - inciso III do art. 2º da Portaria CGU nº 3, de 14 de junho de 2019.

16. É neste contexto que se insere a presente minuta de Instrução Normativa (SEI 27228618), a qual, para além de atender aos primados estampados no art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021, abaixo transcritos, tem por finalidade, como já frisado ao longo desta Nota Técnica, a partir dessa parceria Seges/CNMLC, ir além da instituição de modelos, busca, a partir dos parâmetros e elementos descritivos definidos no inciso XXIII do art. 6º Lei nº 14.133, de 2021, detalhar melhor aspectos procedimentais e introduzir a utilização de uma solução informatizada para elaboração dos TR pelos órgãos e entidades, a qual integrará o Sistema de Compras do Governo Federal, o Compras.gov.br.

**Lei nº 14.133, de 2021**

"Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

17. A partir disso, apresentados os esclarecimentos iniciais, passa-se ao texto normativo.

17.1. Primeiramente, destaca-se que a proposição desse ato normativo pelo Secretário de Gestão está calcada no **Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019**, que trata da Estrutura Regimental do Ministério da Economia, em especial no art. 127 do Anexo I, o qual atribui à **Seges** a atuação como **órgão central do Sisg**, combinado com o **Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994**, que dispõe sobre esse sistema estruturante do governo federal, de modo que o ato está **apto para seguimento, no que tange à iniciativa e à matéria**.

17.2. Sob o **aspecto formal**, salienta-se que se observou a **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998** (dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona) e o **Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017** (estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado). Informa-se, por oportuno que, por não se tratar de iniciativa de revisão ou consolidação de ato normativo, as regras definidas no **Decreto nº 10.139, de 28 de 2019** (dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto) não são de aplicação obrigatória, no entanto, foram observadas, quando cabível, a título de boas práticas.

17.3. Como já indicado no item 9 desta Nota Técnica, a presente iniciativa enquadra-se na hipótese prevista no inciso II do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019), que dispensa a análise de impacto regulatório (AIR) da proposição quando se tratar de *"ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias"*.

17.4. Quanto à **estrutura da norma**, partiu-se da premissa da divisão em Capítulos temáticos para a sua adequada compreensão: (i) Capítulo I - Disposições Preliminares; (ii) Capítulo II - Elaboração; (iii) Capítulo III - Disposições finais. Ainda, visando garantir a adequada compreensão do conteúdo e coordenação dos artigos, ou grupo de artigos, adotou-se também a utilização de especificação temática consoante diretriz de articulação e formatação estabelecida no parágrafo único do art. 15 do Decreto nº 9.191, de 2017.

17.5. No **art. 1º da minuta**, disciplina-se o **âmbito de aplicação da norma e seu objeto**, circunscrevendo-a à disposição sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital.

17.6. O **art. 2º da minuta**, como vem sendo praxe desta Seges, estabelece a observância das regras da Instrução Normativa pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União caracterizados como transferências voluntárias, o que garante uniformidade e transparência nas contratações cujos recursos são oriundos do orçamento federal. Reforça-se que tal medida não ofende o pacto federativo, na medida em que se trata de transferências que não decorrem de determinação constitucional, legal ou destinadas ao Sistema Único de Saúde, conforme se depreende do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e do art. 82 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021.

#### **Lei Complementar nº 101, de 2000**

"Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde."

#### **Lei nº 12.194, de 2021**

"Art. 82. A transferência voluntária é caracterizada como a entrega de recursos correntes ou de capital aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a título de cooperação, auxílio ou

assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou que seja destinada ao SUS, observado o disposto no **caput** do [art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000](#) - Lei de Responsabilidade Fiscal."

17.7. No **art. 3º da minuta** são apresentadas as **definições** que se consideram pertinentes - termo de referência (**inciso I**), Sistema TR Digital (**inciso II**), requisitante (**inciso III**); área técnica (**inciso IV**); e equipe de planejamento da contratação (**inciso V**) - visando à melhor exegese legislativa, bem como afastando possíveis interpretações dicotômicas pelos operadores da norma. Essa regra tem por diretriz, inclusive, o princípio da segurança jurídica (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo).

17.7.1 Diante da diversidade de estruturas dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública federal a que a norma proposta alcança, bem como de objetos contratados, previu-se, no **§ 1º do art. 3º da minuta**, que os papéis de requisitante, área técnica e equipe de planejamento possam ser exercidos pelo mesmo agente público ou unidade, condicionando essa possibilidade, contudo, à apresentação de conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, suficiente para analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza. Complementarmente, o **§ 2º** preconiza que o estabelecimento dessas funções não ensejará, obrigatoriamente, a criação de novas estruturas nas unidades organizacionais dos órgãos e das entidades.

17.7.2. Note-se que, ao longo de toda a proposição, não foram definidas quaisquer vinculações a nomes de áreas/setores, visto a heterogeneidade de orçamento, de estruturas, de volume de trabalho, de maturidade e de gestão nos órgãos e nas entidades. Buscou-se, ao longo da norma, traçar apenas as linhas de atuação em termos de atividades/responsabilidades, cabendo a esses órgãos e entidades, dentro de suas realidades, definir em regulamento interno seu melhor arranjo de gestão. Destaca-se, por oportuno, que tal medida não visa sobrepujar a natureza de funcionamento da Administração (agentes públicos que atuam como representantes do órgão/entidade para efetivação da missão institucional), ao revés, busca-se garantir certa flexibilidade de estruturação organizacional, observando-se, em todos os casos, as formalidades inerentes ao exercício da função pública. Desse modo, os agentes que atuarão nesse setor específico deverão ser expressamente designados, respondendo o seu titular pelas decisões e ações tomadas em seu âmbito de atuação.

17.8. O **art. 4º da minuta** designa como *locus* único para elaboração do TR no Sistema de Compras do Governo federal, trazendo à família Compras.gov.br mais uma solução de automação da cadeia logística federal que será disponibilizada por esta Seges para uso obrigatório pelos jurisdicionados do Sisg. No **parágrafo único** indica-se que os órgãos e entidades referidos no art. 2º da minuta, caso não utilizem o Sistema TR Digital, deverão fazê-lo em ferramenta própria. Esses dispositivos visam assegurar que todo o processo de elaboração ocorra de forma automatizada, célere e com maior conformidade e segurança jurídica, seja para no âmbito dos jurisdicionados do Sisg, seja no âmbito estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União. Trata-se, em suma, de medida que busca garantir certa flexibilidade de atuação dos entes federados no que tange à forma eletrônica de operacionalização, embora a Seges disponibilize todos os subsistemas da família Compras.gov.br para uso dos entes federados sem qualquer ônus, nos termos da Portaria nº 355, de 9 de agosto de 2019, que "*institui o Sistema de Gestão de Acesso – SGA – ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg, pelos órgãos e entidades da Administração Pública não integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, serviços sociais autônomos e entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos provenientes de convênios ou instrumentos congêneres*", conforme preleciona o **art. 5º da minuta**.

17.9. O Capítulo II - Elaboração, composto dos arts. 6º a 11 da minuta, em verdade, são o *core* da norma. Isto é, estabelecem o núcleo normativo essencial ao trazer as diretrizes gerais, o conteúdo do TR e as exceções à sua elaboração. O **art. 6º da minuta** pode ser entendido como aquele que assenta aspectos de governança das contratações, especificadamente, sobre a dinâmica de articulação entre os artefatos e estrutura organizacional. Assim, o **caput** retoma o conceito do inciso XXII do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, indicando que o TR definirá o objeto para atendimento da necessidade e será elaborado a partir dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), e trazendo, ainda, para além desse conceito, que esse instrumento deverá ser enviado para o setor de contratações no prazo definido no calendário de contratação de que trata o inciso III do art. 11 do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que "*regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*", abaixo transcrito. Note-se que essa vinculação ao calendário de contratação é medida já estabelecida no referido Decreto, sendo apenas replicada na presente norma com o objetivo de assegurar não apenas uma fluidez processual da cadeia logística, como também a articulação entre os diferentes atos regulamentares expedidos por este órgão central.

#### **Decreto nº 10.947, de 2022**

"Art. 11. Encerrado o prazo previsto no art. 10, o **setor de contratações consolidará as demandas encaminhadas pelos requisitantes ou pelas áreas técnicas** e adotará as medidas necessárias para:

I - agregar, sempre que possível, os documentos de formalização de demanda com objetos de mesma natureza com vistas à racionalização de esforços de contratação e à economia de escala;  
II - adequar e consolidar o plano de contratações anual, observado o disposto no art. 5º; e  
III - **elaborar o calendário de contratação, por grau de prioridade da demanda, consideradas a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira.**

§ 1º **O prazo para tramitação do processo de contratação ao setor de contratações constará do calendário de que trata o inciso III do caput.**

§ 2º **O processo de contratação de que trata o § 1º será acompanhado de estudo técnico preliminar, termo de referência, anteprojeto ou projeto básico, considerado o tempo necessário para realizar o procedimento ante a disponibilidade da força de trabalho na instrução do processo.**

§ 3º O setor de contratações concluirá a consolidação do plano de contratações anual até 30 de abril do ano de sua elaboração e o encaminhará para aprovação da autoridade competente."  
(grifou-se)

17.9.1. O **§ 1º do art. 6º da minuta** estabelece que mesmo as contratações diretas possuirão, na sua instrução processual, o TR como documento que apresenta o objeto para atendimento da necessidade, em atenção ao disposto no art. 72 da Lei nº 14.133, de 1º de 2021. Já o **§ 2º**, de cunho mais instrucional (lapidado de acordo com o § 3º do art. 17 da Lei nº 14.133, de 2021), indica que o TR será um dos artefatos utilizados, na fase de seleção do fornecedor, como referência para a análise e avaliação da conformidade da proposta, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, considerando que ele condensa as principais informações da fase preparatória da licitação, .

17.10. O **art. 7º da minuta** também estabelece medida de governança, agora no encadeamento e interconexão entre os diferentes instrumentos de planejamento, ao assinalar que o TR deverá estar alinhado com o Plano de Contratações Anual (Decreto nº 10.947, de 2022) e com o Plano Diretor de Logística Sustentável (Portaria Seges/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021), além de outros instrumentos de planejamento da Administração.

17.11. O **art. 8º da minuta** cuida de aspectos ligados à articulação entre as diferentes



áreas envolvidas na fase preparatória da licitação, não sendo também nenhuma novidade para os órgãos e entidades, já que segue a mesma lógica assentada no Decreto nº 10.947, de 2022, e da recém editada Instrução Normativa nº 58, de 8 de agosto de 2022, que "*dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital*". Desse modo, em regra, tal atividade foi delegada aos servidores da área técnica e requisitante que, em conjunto, elaborarão o TR - com a utilização do Sistema TR digital -, haja vista a multiplicidade de competências, atributos e conhecimentos necessários à compreensão de determinados objetos. Assim, minimamente, a área técnica, conhecedora do objeto, e a requisitante, conhecedora da necessidade, devem conjuntamente desenvolver esse documento. No caso de órgãos e entidades mais estruturados, que possam instituir equipes de planejamento, estas serão as responsáveis, podendo eventualmente tais competências serem exercidas pelo mesmo agente público ou unidade, conforme previsto no § 1º do art. 3º.

17.12. O **art. 9º da minuta** retoma os parâmetros e elementos descritivos definidos no inciso XXIII do art. 6º Lei nº 14.133, de 2021, os quais deverão ser registrados no Sistema TR Digital, listando-os nos **incisos I a X**. Pode-se observar que este dispositivo replicou, quase que na literalidade a Lei, agregando referências mais específicas àqueles itens que se entendeu necessário. Importante destacar, mais uma vez, que embora apresentados de forma sucinta, os gestores públicos contam com as minutas padrão elaboradas no âmbito da parceria Seges/CNMCL (como já informado nos itens 3, 14 e 15 desta Nota Técnica), dispensando maiores qualificações nesta norma. Inclusive o § 2º traz exatamente essa diretiva. O § 1º cuida das situações em que, sendo facultativa ou dispensada a elaboração dos ETP - nas situações elencadas no art. 14 a Instrução Normativa nº 58, de 2022 -, o TR deverá apresentar (**inciso I**) a fundamentação da contratação, conforme disposto no inciso II do caput, a qual consistirá em justificativa de mérito para a contratação e do quantitativo pleiteado e (**inciso II**) demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do órgão ou entidade. O § 3º estabelece que não utilização dos referidos modelos deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação, em atenção ao § 2º do art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021. Por fim, o § 4º, apenas explicativo, esclarece que a referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ao TR em elaboração, indicada no inciso II do caput, será realizada de forma automática, medida que racionaliza e evita retrabalho das áreas envolvidas.

17.13. O **art. 10 da minuta**, enquanto dispositivo padrão entre as normas editadas por esta Seges, orienta aos gestores que avaliem a necessidade de impor restrição de acesso às informações do TR, seguindo as balizas da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011), que "*regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal*".

17.14. O **art. 11 da minuta** apresenta as hipóteses em que a elaboração do TR é dispensada, quais sejam: **(i)** inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021; **(ii)** nas adesões a atas de registro de preços e **(iii)** nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos. Importa esclarecer que as referidas situações são, em tese, continuações de processos cujo TR já foi elaborado e publicado, evitando-se retrabalho e garantindo celeridade processual. Anota-se que as hipóteses (i) e (ii) acima são exatamente as mesmas estabelecidas para elaboração do ETP - inciso II do art. 14 da Instrução Normativa nº 58, de 2022 -, sob a mesma justificativa, visto que tais artefatos já foram elaborados preteritamente e que descaberia exigir que os órgão ou entidades o fizessem novamente para atendimento de uma mesma necessidade. Na hipótese (ii) - adesões a atas de registro de preços - a lógica é a mesma, no entanto para processo realizado por outro órgão ou entidade, de modo que o **parágrafo único**, indica que, nesses casos, o estudo técnico preliminar que embasou o processo que resultou na Ata de Registro de Preço, a qual será objeto de adesão, deverá conter as informações que bem caracterizam a contratação, tais como o quantitativo demandado e o

local de entrega do bem ou de prestação do serviço.

17.15. O **art. 12 da minuta** segue a lógica da transparência ativa por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), estampada no inciso III do § 2º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021, abaixo transcrito, uma vez que o TR é parte integrante do edital de licitação.

**Lei nº 14.133, de 2021**

"Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

.....  
§ 2º O **PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações** :

I - planos de contratação anuais;

II - catálogos eletrônicos de padronização;

III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e **editais de licitação e respectivos anexos**;

IV - atas de registro de preços;

V - contratos e termos aditivos;

VI - notas fiscais eletrônicas, quando for o caso.

....." (grifou-se)

17.16. O **art. 13 da minuta** define regras de responsabilização tanto dos órgãos, entidades, seus dirigentes e servidores que utilizem o Sistema TR Digital, assegurando o sigilo e a integridade dos dados e informações da ferramenta informatizada, protegendo-os contra danos e utilizações indevidas ou desautorizadas no âmbito de instituição.

17.17. O **art. 14 da minuta** reserva à Seges a competência para dirimir os casos omissos decorrentes da aplicação da Instrução Normativa e expedir normas complementares à correta execução das disposições insertas na proposição, definindo ainda a possibilidade de disponibilizar, em meio eletrônico, informações adicionais, caso necessário.

17.18. Por fim, o **art. 15 da minuta** estabelece que a norma entrará em vigor no dia 1º de outubro de 2022, conforme já explicado no item 7 desta Nota Técnica.

18. São essas as menções que se entendem pertinentes à minuta apresentada nos autos epigrafados.

## CONCLUSÃO

19. Ante o exposto, submete-se a presente minuta de Instrução Normativa (SEI 27228618) e esta Nota Técnica, documentos estes que fortalecem e ancoram o ato normativo pretendido, ao Senhor Secretário de Gestão, e, caso concorde pela pertinência, solicita-se encaminhar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desta Pasta, para avaliação de juridicidade e legalidade, e à Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, para conhecimento, em continuidade dos trâmites necessários à edição do ato pelo Senhor Secretário de Gestão.

À consideração superior.

MARINA DO BÉ N. M. DE F. FERREIRA

Analista

De acordo. À consideração do Secretário de Gestão.

ANDRÉA ACHE  
Coordenadora-Geral de Normas

Aprovo. Encaminhe-se à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desta Pasta para avaliação de juridicidade e legalidade, e à Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital para conhecimento.

RENATO RIBEIRO FENILI  
Secretário de Gestão

[1] Documento elaborado em junho de 2018 pela Casa Civil da Presidência da República, em parceria com os extintos Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e as Agências Reguladoras Federais, disponível no link [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo\\_final\\_27-09-2018.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view).



Documento assinado eletronicamente por **Renato Ribeiro Fenili, Secretário(a) de Gestão**, em 02/09/2022, às 17:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andréa Regina Lopes Ache, Coordenador(a)-Geral**, em 02/09/2022, às 17:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marina do Bé Nascentes Marcondes de França Ferreira, Analista**, em 02/09/2022, às 17:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **27228599** e o código CRC **17A1F81C**.

Referência: Processo nº 19973.106611/2022-13.

SEI nº 27228599