

GERÊNCIA DE CONTROLE INTERNO

Instrução Normativa Interna – GCI/COMDEGUAPI nº 01/2026

Dispõe sobre a interpretação e aplicação dos elementos obrigatórios do Estudo Técnico Preliminar – ETP e do Termo de Referência – TR previstos nos arts. 15 e 18 do Decreto Municipal nº 2457/2023.

Origem: GERÊNCIA DE CONTROLE INTERNO

A Gerência de Controle Interno da COMDEGUAPI, no exercício de suas atribuições legais e regimentais, expede o presente instrumento com o objetivo de estabelecer diretrizes para a elaboração, interpretação e aplicação dos elementos obrigatórios do **Estudo Técnico Preliminar – ETP** e do **Termo de Referência – TR**, previstos nos arts. 15 e 18 do Decreto nº 2457/2023.

É imperioso esclarecer que, esta COMDEGUAPI rege-se exclusivamente pela Lei Federal nº 13.303/2016, seu RILC, e demais legislação correlatas à natureza jurídica desta Estatal. Contudo, o Decreto Municipal em comento, impõe sua aplicação à Administração Indireta, razão pela qual, caberá sua aplicação às Contratações formalizadas por esta COMDEGUAPI.

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece diretrizes para a elaboração, interpretação e aplicação dos elementos obrigatórios do **Estudo Técnico Preliminar – ETP** e do **Termo de Referência – TR**, previstos nos arts. 15 e 18 do Decreto Municipal nº 2457/2023.

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Municipal deverão observar as orientações desta norma na instrução da fase de planejamento das contratações públicas.

Art. 3º Para fins desta Instrução Normativa considera-se:

I – **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**: documento de planejamento destinado a identificar o problema administrativo e avaliar a solução mais adequada para atendimento do interesse público;

II – **Termo de Referência (TR)**: documento técnico que detalha o objeto da contratação, definindo requisitos, condições de execução e parâmetros para seleção da proposta mais vantajosa.

Art. 4º Esta instrução normativa aplica-se a todos os setores, unidades e colaboradores envolvidos em processos administrativos referentes à CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS, essencialmente no que tange à elaboração dos documentos preparatórios.

CAPÍTULO II
ORIENTAÇÕES SOBRE O ART. 15 DO DECRETO
(ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP)

O art. 15, do Decreto Municipal nº 2457/2023, estabelece os elementos mínimos que devem compor o ETP.

Art. 5º – Descrição da necessidade da contratação (Inciso I)

A área demandante deverá:

- I – identificar claramente o **problema administrativo** a ser solucionado;
- II – demonstrar a **relação entre a contratação e o interesse público**;
- III – evidenciar os impactos caso a contratação não seja realizada.

Parágrafo único - Deverão ser evitadas justificativas genéricas como “necessidade do setor” e “manutenção das atividades”. De modo que, a justificativa deverá conter **dados concretos**, como volume de demanda, riscos operacionais ou obrigação legal.

Art. 6º – Previsão no Plano de Contratações Anual (Inciso II)

A unidade demandante deverá:

- I – indicar as informações do item no **Plano Anual de Contratações – PCA** desta COMDEGUAPI;
- II – demonstrar o alinhamento com planejamento estratégico e orçamento;
- III – justificar quando a contratação **não estiver prevista no PCA**.

Art. 7º – Requisitos da contratação (Inciso III)

Devem ser definidos:

- I – requisitos técnicos mínimos;
- II – padrões de qualidade e desempenho;
- III – critérios de sustentabilidade com base no conceito de ESG, ou seja, devem abranger os critérios: **Ambiental** (descarbonização, gestão de resíduos, eficiência energética), **Social** (direitos trabalhistas, diversidade, impacto comunitário) e **Governança** (ética, transparência, conselho independente), sempre que couber;
- IV – exigências de segurança, durabilidade e compatibilidade.

§1º - Os critérios de sustentabilidade, deverão contemplar o conceito de ESG sempre que possível, sendo avaliados os critérios compatíveis com o objeto, evitando a aplicação genérica, sob pena de prejuízo a contratação.

§2º - Os requisitos devem ser **suficientes, mas não restritivos**, evitando direcionamento da contratação.

Art. 8º – Estimativa das quantidades (Inciso IV)

A estimativa deverá ser baseada em:

- I – histórico de consumo;
- II – projeção de demanda;
- III – estudos estatísticos ou técnicos, realizados por instituições reconhecidas no mercado, compatível com o objeto da contratação.

§1º - A estimativa deverá, obrigatoriamente, ser composta por memória de cálculo, e documentos de suporte.

§2º - Por documentos de suporte, entende-se: ofícios de requisição, Instruções Normativas emitidas e sancionadas, por órgãos externos ou internos, desde que compatíveis com o objeto.

§3º - As opções dispostas nos incisos I, II e III deste artigo, não são obrigatoriamente cumulativas, podendo ser utilizadas de maneira exclusivas ou complementares.

Art. 9º – Levantamento de mercado (Inciso V)

O levantamento de mercado deverá:

- I – identificar **alternativas tecnológicas ou operacionais**;

II – analisar contratações similares de outros órgãos;

III – avaliar inovação e novas soluções.

§1º - Poderão ser utilizados:

- I- Benchmarking, que consiste na comparação de produtos, serviços e práticas de uma empresa com os líderes de mercado ou concorrentes diretos
- II- Consultas públicas, que consiste em um mecanismo de participação social e transparência, no qual o esta COMDEGUAPI submete seus projetos à avaliação da sociedade antes de sua implementação;
- III- Diálogo com fornecedores, pelo qual , a administração pública interage com empresas do mercado antes de publicar o edital de licitação, para fins de conhecer as inovações, viabilidades técnicas e alternativas disponíveis para solucionar problemas complexos, garantindo uma contratação mais eficiente e menos propensa a falhas.

§2º - As opções dispostas no Parágrafo 1º deste artigo, não são obrigatoriamente, cumulativas, podendo ser utilizadas de maneira exclusivas ou complementares.

Art. 10º – Estimativa do valor da contratação (Inciso VI)

A estimativa de preço apontada no ETP, deve conter:

- I – metodologia de pesquisa de preços;
- II – memória de cálculo;
- III – documentos comprobatórios.

§1º - Com vistas ao art. 34, da Lei 13.303/2016, o valor estimado da contratação, deverá ser mantida **em sigilo até o julgamento da licitação**, salvo no que diz respeito aos órgãos de controle interno e externo.

Art. 11– Descrição da solução (Inciso VII)

Deve ser apresentado o **modelo da solução escolhida**, incluindo:

- I. funcionamento da solução;
- II. requisitos de manutenção;
- III. suporte técnico;

Parágrafo único – A descrição da solução, deverá contemplar todas as informações necessárias para a compreensão completa da solução, e a forma que a mesma deverá ser implementada, de modo conter informações suficientes para a instrução do Termo de Referência.

Art. 12 – Justificativa do parcelamento (Inciso VIII)

A Administração deverá justificar:

- I – A divisão do objeto em lotes ou itens; ou
- II – A contratação integral.

Parágrafo único - A decisão deverá considerar critérios como competitividade, economia de escala e eficiência da execução.

Art. 13 – Resultados pretendidos (Inciso IX)

Devem ser definidos indicadores de resultado, tais como: redução de custos, aumento de eficiência, melhoria do

serviço público, sem prejuízo de demais possíveis indicadores, adequados ao caso concreto.

§1º – Os indicadores de resultados aos quais se refere o presente dispositivo, referem-se única e exclusivamente aos resultados pretendidos com a contratação, e não devem ser confundidos com os instrumentos de medição de resultados, os quais devem ser atribuídos aos contratos a serem formalizados.

§2º - Não devem ser aplicados indicadores genéricos, que não guardam relação específica com o objeto do certame, sob pena de prejuízo a contratação.

Art. 14 – Providências prévias à contratação (Inciso X)

Devem ser identificadas ações necessárias antes da contratação, como: treinamento de servidores, adaptação de infraestrutura, aquisição de equipamentos complementares, sem prejuízo de demais possíveis providências, adequadas ao caso concreto.

Parágrafo único - Não devem ser aplicadas informações genéricas, que não guardam relação específica com o objeto do certame, sob pena de prejuízo a contratação.

Art. 15 – Contratações correlatas ou interdependentes (Inciso XI)

Para fins de evitar que haja duplicidade de contratação, e incompatibilidade técnica, devem ser identificadas contratações:

- I – Correlatas, que consiste em aquisições ou serviços adicionais que, embora não essenciais, aperfeiçoam o uso do objeto principal em licitações.;
- II – Interdependentes, as quais são indispensáveis para o funcionamento do objeto principal.

Art. 16 – Impactos ambientais (Inciso XII)

Neste aspecto, considerando os ditames da Lei 13.303/2016, alinhados aos princípios finalísticos desta COMDEGUAPI, devem ser avaliados:

- I. consumo de energia
- II. geração de resíduos
- III. logística reversa
- IV. sustentabilidade ambiental.;
- V. eventuais impactos sociais e econômicos.

Art. 17 – Participação de ME e EPP (Inciso XIII)

Deve ser analisada a possibilidade de aplicação do tratamento favorecido previsto na **Lei Complementar nº 123/2006**, incluindo:

- I. exclusividade para microempresas
- II. reserva de cota.

Art. 18 – Conclusão sobre a viabilidade da contratação (Inciso XIV)

O ETP deverá apresentar **posicionamento conclusivo**, indicando:

- I – viabilidade da contratação;
- II – solução escolhida;
- III – justificativa técnica da decisão.

Art. 18 CAPÍTULO III
ORIENTAÇÕES SOBRE O ART. 18 DO DECRETO
(TERMO DE REFERÊNCIA – TR)

O TR é o documento que estrutura a contratação após a definição da solução no ETP.

Art. 19 – Definição do objeto (Inciso I)

O objeto deverá ser descrito, de forma **clara, precisa e objetiva**, contendo, obrigatoriamente:

- I. natureza do serviço ou bem
- II. quantitativos
- III. prazo contratual
- IV. possibilidade de prorrogação.

Art. 20 - Estimativa do valor (Inciso II)

Com vistas ao art. 34 da Lei Federal nº 1303/2016, poderá esta CONDEGUAPI, eximir-se de expor o valor estimado da Contratação no Termo de Referência, justificando tal iniciativa no respectivo documento.

Art. 21 - Classificação do objeto (Inciso III)

Deverá contar indicação expressa quanto a natureza do objeto como:

- I. bem ou serviço comum;
- II. obra ou serviço de engenharia.

Parágrafo único – Tal classificação tem o condão de definir a modalidade de licitação, e sua forma de julgamento.

Art. 22 - Descrição da solução (Inciso IV)

O TR deve consolidar a solução definida no ETP, apresentando:

- I. funcionamento integral da solução;
- II. ciclo de vida do objeto;
- III. requisitos técnicos.

Parágrafo único – É imperioso ressaltar que, os requisitos técnicos a serem indicados, devem conter justificativa fundamentada, para fins de assegurar a competitividade.

Art. 23 - Justificativa da contratação (Inciso V)

Deve fazer referência direta ao **Estudo Técnico Preliminar**, demonstrando fundamento da contratação, bem como, alinhamento com o planejamento institucional.

Art. 24 - Forma de execução e julgamento (Inciso VI)

No Termo de Referência, deverão ser claramente definidos:

- I – regime de execução;
- II – modo de disputa, devendo serem observados os arts. 51 e 52 da Lei Federal nº 13.303/2016;
- III – critério de julgamento.

Art. 25 - Modelo de execução (Inciso VII)

Define **como o contrato será executado**, incluindo:

- I. etapas, que correspondem às fases de execução do contrato (início, execução e conclusão), com definição de atividades, prazos e entregas intermediárias;
- II. padrões de desempenho, que correspondem aos critérios mínimos de qualidade e resultado que o contratado deve atingir, mensurados por indicadores, níveis de serviço ou especificações técnicas, como IMR, ou outros.
- III. Garantias, que correspondem à mecanismos que asseguram o cumprimento do contrato, podendo incluir garantia contratual, assistência técnica, correções e substituições sem ônus.

Art. 26 - Requisitos da contratação (Inciso VIII)

Devem ser especificados:

- I. requisitos técnicos, que devem ser compreendidos como especificações indispensáveis do objeto (funcionalidade, desempenho, capacidade), necessárias para atender à necessidade administrativa;
- II. padrões mínimos de qualidade, que correspondem ao nível mínimo aceitável de desempenho e confiabilidade, garantindo que o objeto entregue atenda às expectativas e normas aplicáveis;
- III. critérios de sustentabilidade, que devem ser compreendidos como exigências voltadas à redução de **impactos ambientais e sociais**, como eficiência energética, durabilidade, logística reversa e uso de materiais sustentáveis, sem prejuízo de demais critérios inerentes ao objeto específico do caso concreto.

Parágrafo único - Não devem ser aplicadas informações genéricas, que não guardam relação específica com o objeto do certame, sob pena de prejuízo a contratação.

Art. 27 - Critérios de avaliação de propostas (Inciso IX)

Podem incluir:

- I. amostras, que consistem na apresentação física ou funcional do produto para verificação prévia de qualidade, compatibilidade e atendimento às especificações do edital;
- II. prova de conceito, que consiste na demonstração prática da solução proposta, em ambiente controlado, para validar desempenho, funcionalidades e aderência às necessidades da Administração;
- III. homologação técnica, que consiste em processo formal de aprovação do produto ou solução após análise técnica, certificando que atende integralmente aos requisitos estabelecidos no Termo de Referência.

§1º - Para a inclusão do critério de avaliação “AMOSTRA” é necessária a indicação do prazo para envio da amostra pelo contratante, sendo este de **3 a 5 dias úteis**, após a convocação do licitante **provisoriamente vencedor**. Ou seja, tal procedimento é realizado após a realização do certame, de modo que o 1º colocado, deve encaminhar amostra no prazo estipulado no Termo de Referência, bem como:

a) Deverá conter no Termo de Referência, o prazo que a Administração terá para avaliação da amostra, bem como, os requisitos que serão avaliados, como: qualidade, desempenho, e demais requisitos próprios de cada objeto.

b) A amostra será avaliada por empregado desta COMDEGUAPI, que deverá elaborar relatório, aprovando ou não a amostra, o qual deverá encaminhado ao licitante, preferencialmente através de e-mail.

c) Aprovada a amostra, o item entregue, passará a integralizar o pedido, de modo a ser considerado como “item entregue” para fins de pagamento, evitando assim, enriquecimento ilícito por parte deste órgão.

§2º - Para utilização da “PROVA DE CONCEITO”, é imprescindível que sejam observados o seguinte regramento:

- a) Informar expressamente que haverá prova de conceito, indicando finalidade, critérios de avaliação e condições de realização;
- b) Estabelecer de forma objetiva quais funcionalidades, requisitos técnicos e resultados mínimos deverão ser demonstrados pelo licitante;

- c) Indicar previamente os parâmetros de aceitação, com checklist ou roteiro de verificação, para evitar subjetividade na análise;
- d) A prova de conceito deve, em regra, ser exigida do licitante melhor classificado, como etapa de validação da proposta apresentada;
- e) A apresentação deve ocorrer em data, local e condições previamente definidas, com acompanhamento da área técnica responsável;
- f) A apresentação deve ocorrer em data, local e condições previamente definidas, com acompanhamento da área técnica responsável;
- g) Se a solução atender aos requisitos, a proposta poderá ser aceita; se não atender, deverá ser desclassificada, com motivação expressa;
- h) Em caso de reprovação, a Administração poderá convocar o próximo licitante, repetindo o procedimento, conforme previsto no edital.

§3º - Para indicação da “HOMOLOGAÇÃO TÉCNICA”, é imprescindível que sejam aplicados os seguintes parâmetros:

- a) Deve constar expressamente quando será exigida, sua finalidade e os critérios objetivos de aprovação;
- b) A Administração deve indicar, de forma clara, quais características, especificações, certificados ou testes serão analisados;
- c) O licitante deverá apresentar catálogos, fichas técnicas, certificados, laudos, manuais ou outros documentos comprobatórios;
- d) A unidade técnica responsável deverá conferir se o produto, equipamento ou solução atende integralmente ao que foi especificado;
- e) Se necessário, poderá haver inspeção, ensaio, conferência funcional ou avaliação prática para confirmar a conformidade técnica;
- f) A área técnica deverá elaborar parecer, relatório ou termo de homologação técnica, apontando se o objeto foi aprovado ou reprovado;
- g) Caso o objeto não atenda às exigências, a decisão deverá indicar de forma objetiva quais requisitos não foram cumpridos;
- h) Se houver aprovação técnica, a proposta segue para as demais fases; em caso de reprovação, poderá ser analisado o próximo classificado, conforme o edital.

Art. 28 - Vistoria técnica (Inciso X)

Deverá ser exigida quando o conhecimento do local for essencial para execução do objeto.

§1º - Para incluir tal exigência no Termo de Referência, deverão ser observados os seguintes parâmetros:

- a) Registrar no ETP e no TR justificativa objetiva, demonstrando riscos operacionais, complexidade do objeto ou particularidades do local;
- b) Indicar: finalidade da vistoria, condições de realização, obrigatoriedade ou facultatividade e seus efeitos na habilitação;
- c) Estabelecer regras de agendamento, período de realização, responsável técnico e forma de acompanhamento pela Administração, disponibilizando diversas datas e horários para o agendamento, de modo a promover a igualdade de acesso às informações;
- d) As informações fornecidas durante a vistoria devem ser uniformes, evitando favorecimento indevido ou assimetria informacional;
- e) Fornecer declaração formal da realização, contendo data, local, identificação do licitante e responsável da Administração;

f) Anexar lista de participantes, comprovantes emitidos e eventuais ocorrências, garantindo rastreabilidade e controle;

§2º - Conforme entendimento do TCU/TCE, deve-se admitir declaração do licitante assumindo conhecimento das condições locais, quando a vistoria não for imprescindível.

Art. 29 – Prazos de Execução

Devem estabelecer, de forma objetiva, o tempo para início, execução e conclusão do objeto, incluindo marcos intermediários, cronograma físico e condições para prorrogação, quando cabível.

Parágrafo único – os prazos devem ser estabelecidos em atenção à complexidade do objeto, não sendo admitidos, o uso de prazos genéricos e não fundamentados, sob pena de prejuízo à execução contratual.

Art. 30 - Critérios De Pagamento

Devem definir como e quando o contratado será remunerado, vinculando o pagamento à efetiva entrega ou medição do objeto, com indicação de documentos exigidos, prazos e condições para atesto.

Parágrafo único - Os critérios de pagamento deverão observar os princípios da legalidade, eficiência, economicidade e vinculação ao instrumento convocatório, sendo estabelecidos nos seguintes termos:

I — Vinculação à execução do objeto: O pagamento deverá estar estritamente vinculado à **efetiva execução do objeto contratual**, vedado qualquer pagamento antecipado sem a correspondente contraprestação, ressalvadas hipóteses legalmente justificadas.

II — Medição e comprovação da execução: Os pagamentos deverão ser precedidos de **medição formal**, atestada pelo fiscal do contrato, com base em:

- a) entregas realizadas;
- b) etapas concluídas;
- c) serviços efetivamente prestados;
- d) indicadores de desempenho, quando aplicáveis.

III — Atesto pela fiscalização: O pagamento somente será autorizado após o **atesto formal da execução**, emitido pelo fiscal ou gestor do contrato, certificando:

- a) conformidade com o Termo de Referência;
- b) atendimento aos padrões de qualidade;
- c) regularidade da prestação.

IV — Documentação obrigatória: Para fins de pagamento, o contratado deverá apresentar:

- a) nota fiscal/fatura;
- b) comprovantes de regularidade fiscal e trabalhista;
- c) relatórios de execução, quando exigidos;
- d) demais documentos previstos no contrato.

V — Prazo para pagamento: O prazo de pagamento deverá ser previamente definido no contrato, contado a partir do atesto da execução e da apresentação regular da documentação, observando-se a prática administrativa e a legislação aplicável.

VI — Forma de pagamento: O pagamento será realizado por meio eletrônico, preferencialmente por crédito em conta bancária indicada pelo contratado, vedadas formas que comprometam a rastreabilidade.

VII — Pagamento por desempenho (quando aplicável): Nos contratos de prestação continuada, poderão ser estabelecidos **indicadores de desempenho**, vinculando o pagamento:

- a) à qualidade do serviço;
- b) ao cumprimento de metas;
- c) a níveis de serviço (SLA).

VIII — Glosa e retenções: A Administração poderá realizar **glosa proporcional** dos valores, nos casos de:

- a) execução parcial;
- b) descumprimento de níveis de serviço;
- c) não conformidade com especificações.

IX — Penalidades e compensações: Eventuais multas ou penalidades poderão ser:

- a) descontadas diretamente dos pagamentos devidos; ou
- b) cobradas administrativamente.

X — Reajuste e equilíbrio econômico-financeiro: Os pagamentos deverão observar:

- a) critérios de reajuste previstos no contrato;
- b) periodicidade mínima legal;
- c) manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

XI — Vedação ao enriquecimento sem causa: É vedado qualquer pagamento que não corresponda à efetiva execução contratual, assegurando-se a proteção do erário.

Art. 31 - Requisitos De Habilitação

Devem especificar as exigências de qualificação jurídica, técnica, econômico-financeira e regularidade fiscal, de forma proporcional ao objeto, vedadas exigências excessivas ou restritivas à competitividade, de acordo com o RILC desta COMDEGUAPI.

Art. 32 - Modelo De Gestão E Fiscalização Do Contrato

Deve descrever a estrutura de acompanhamento contratual, indicando gestor e fiscal, rotinas de monitoramento, instrumentos de controle, indicadores de desempenho e procedimentos para registro de ocorrências.

Art. 33 - Garantias Contratuais

Devem prever, quando exigidas, os mecanismos de garantia da execução contratual (caução, seguro-garantia ou fiança), com indicação de percentual, prazo de vigência e condições de execução.

Parágrafo único – Para aplicar tal instrumento, deverão ser observados:

- I. Avaliar a necessidade da garantia: Verificar se o objeto envolve risco relevante (valor elevado, complexidade, execução continuada ou risco de inadimplemento).
- II. Justificar tecnicamente a exigência: Registrar no ETP e no TR a motivação da garantia, demonstrando sua

pertinência para proteção do interesse público e mitigação de riscos.

3. Definir o percentual da garantia: Estabelecer percentual compatível com o risco da contratação, evitando valores excessivos que restrinjam a competitividade.

4. Indicar as modalidades de garantia admitidas. Prever, de forma alternativa:

- caução em dinheiro ou títulos
- seguro-garantia
- fiança bancária

Vedada a restrição a uma única modalidade sem justificativa.

5. Estabelecer o momento de apresentação. Definir que a garantia deverá ser apresentada:

- antes da assinatura do contrato; ou
- no prazo fixado após a convocação do contratado.

6. Definir o prazo de vigência da garantia. A garantia deve abranger toda a execução contratual, incluindo eventuais prorrogações e período de cobertura de riscos.

7. Prever hipóteses de execução da garantia. Indicar expressamente os casos em que a garantia poderá ser acionada, como:

- inadimplemento contratual
- prejuízos à Administração
- aplicação de multas não pagas

8. Disciplinar a liberação da garantia. Estabelecer que a garantia será liberada após:

- cumprimento integral do contrato;
- quitação de eventuais pendências;
- encerramento das obrigações contratuais.

9. Prever substituição ou complementação da garantia. Admitir substituição de modalidade e exigir reforço da garantia em caso de aditivos ou aumento de valor contratual.

10. Registrar no edital e no contrato. Todas as regras devem constar de forma clara no Termo de Referência, edital e minuta contratual, garantindo transparência e segurança jurídica.

A presente instrução, entra em vigor, na data de sua publicação.

Guapimirim, 07 de maio de 2026.

Yasmin de P. Francisco
Gerente de Controle Interno
Matrícula 2.324/01