



PREFEITURA DE  
SÃO PAULO

# GUIA DE ELABORAÇÃO TERMO DE REFERÊNCIA

Secretaria Municipal de Gestão

Versão 1 - 2025





**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**

**PREFEITURA DE SÃO PAULO**

**Prefeito**

Ricardo Nunes

**SECRETARIA MUNICIPAL  
DE GESTÃO**

**Secretária**

Marcela Arruda

**Secretária Adjunta**

Regina Silverio

**Chefe de Gabinete**

Thaís Rodrigues

**COORDENADORIA DE BENS E SERVIÇOS**

Cassiana Montesiao Sousa

**CONTEÚDO**

Erika Pontes da Silva

Gabriel Torturete Greco

Marcus Vinicius Ferreira da Cunha Casasco

**PARTICIPAÇÃO**

Ícaro da Silva Prates

José Francisco Zanetta Zuleta

Maria Thereza Martins da Costa

Teresa Cristina Elias Tarricone

**DIAGRAMAÇÃO**

Carolina Teixeira

**REVISÃO**

Támis Bonamini

# SUMÁRIO

04	<b>Guia de Elaboração do Termo de Referência</b>
04	1.1 Fundamentação legal
05	1.2 Conceito do termo de referência
06	1.3 Diretrizes gerais
07	<b>2. Estrutura do termo de referência</b>
07	2.1 Identificação da demanda e definição do objeto da contratação
08	2.2 Justificativa e fundamentação da contratação
08	2.3 Descrição da solução como um todo.
09	2.4 Requisitos da contratação
11	2.5 Quantitativos e estimativas do valor da contratação
12	2.6 Prazos de execução/entrega
13	2.7 Local de execução/entrega
13	2.8 Obrigações da contratada
14	2.9 Obrigações da contratante
15	2.10 Condições de execução do objeto
17	2.11 Modelo de gestão do contrato
17	2.12 Critérios de medição e de pagamento
19	2.13 Forma e critérios de seleção do fornecedor
20	2.14 Adequação orçamentária
20	<b>3. Critérios de sustentabilidade e inovação</b>
21	<b>4. Riscos da contratação</b>
23	<b>5. Penalidades e sanções administrativas</b>
24	<b>6. Modelos</b>
26	<b>7. Checklist para conferência do Termo de Referência</b>

# GUIA DE ELABORAÇÃO TERMO DE REFERÊNCIA

Este guia foi elaborado para orientar as unidades demandantes da Prefeitura de São Paulo na elaboração de Termos de Referência, de forma simples, padronizada e aderente à legislação vigente.

O Termo de Referência (TR) é um dos principais documentos da contratação pública. Ele reúne todas as informações necessárias para que a Administração possa realizar uma licitação ou outra forma de contratação de maneira planejada, transparente e eficiente.

O objetivo é garantir que cada contratação atenda efetivamente às necessidades do órgão, promovendo o uso racional dos recursos públicos e evitando retrabalho ou falhas no processo.

## 1.1 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Para a elaboração deste guia, foram considerados os fundamentos legais que estabelecem a necessidade do Termo de Referência nas licitações e, se for o caso, nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação:

### Lei Federal 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

- O art. 6º, inciso XXIII estabelece que o TR é o documento necessário para a contratação de bens e serviços, bem como os parâmetros e elementos descritivos que o compõem, a saber: definição do objeto, fundamentação da contratação, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e de pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor, estimativas do valor da contratação, e adequação orçamentária.
- O art. 40, §1º, determina que além dos elementos previstos acima, deverão constar no TR as seguintes informações: especificação do produto, indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimento provisório e definitivo, além de especificações de garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.
- Todos esses parâmetros, elementos e informações serão melhor detalhados adiante neste guia.

Decreto Municipal 62.100/2022 - Dispõe sobre normas de licitação e contratos administrativos para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Município de São Paulo, nos termos previstos na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, bem como consolida a regulamentação da matéria em âmbito municipal.

## 1.2 CONCEITO DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência (TR), previsto na Lei nº 14.133/2021, constitui documento técnico indispensável à fase preparatória da contratação pública. Elaborado pela unidade demandante, conforme modelos e diretrizes estabelecidos pela Administração, o TR orienta todo o desenvolvimento do processo licitatório e serve como fundamento para as contratações correlatas.

Esse instrumento tem caráter estruturante, pois estabelece as condições, especificações, métodos e estratégias de atendimento às demandas administrativas, funcionando como eixo de integração entre a fase interna e a fase externa do certame.

As finalidades do TR são:

- Demonstrar a necessidade da Administração;
- Especificar o objeto, conforme especificações usuais de mercado;
- Avaliar o custo financeiro da contratação;
- Orientar a elaboração da proposta do Licitante;
- Orientar o recebimento do material ou serviço;
- Orientar o gerenciamento e a fiscalização da execução do contrato.

A precisão e a qualidade do Termo de Referência são determinantes para o êxito da contratação. Redações incompletas ou inadequadas podem comprometer a eficiência do processo, gerar contratações incapazes de atender às necessidades públicas e, conseqüentemente, frustrar o interesse público que fundamenta a licitação.

Vantagens de um TR bem estruturado:

- Garante contratações mais eficientes e econômicas;
- Reduz o risco de impugnações e atrasos;
- Facilita o trabalho da equipe de licitação e gestão do contrato;
- Promove transparência e segurança jurídica.

Problemas que podem ser causados por um TR incompleto/impreciso:

- Despesas não planejadas;
- Contratos mal executados;
- Necessidade de aditivos ou anulações.

Assim, investir tempo e atenção na elaboração do TR é economizar tempo e recursos públicos no futuro.

## 1.3 DIRETRIZES GERAIS

A Lei nº 14.133/2021 reforçou a importância do planejamento nas contratações públicas, reconhecendo-o como instrumento essencial para a otimização dos recursos, a garantia da qualidade das aquisições, o aumento da competitividade e a redução dos gastos. O dever de planejar encontra fundamento direto no Princípio da Eficiência, que orienta toda a atuação administrativa.

Antes da elaboração do Termo de Referência (TR), é indispensável a confecção do Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento que avalia as alternativas disponíveis para atender à necessidade identificada. Enquanto o ETP tem por objetivo definir qual é a melhor solução, o TR tem a função de detalhar como essa solução será contratada.

ETP (Lei 14.133/2021, art. 6º, XX)	TR (Lei 14.133/2021, art. 6º, XXIII)
<ul style="list-style-type: none"><li>• Descrição da solução de contratação/compra mais vantajosa para a Administração, a partir da análise do mercado;</li><li>• Estudo de premissas e requisitos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Com fundamento no ETP, detalha o objeto a ser contratado</li><li>• Contém especificidades, obrigações, prazos de atendimento, instrumento de avaliação da execução do contrato, entre outros elementos, conforme mencionado na legislação</li></ul>

Para organizar a contratação e preparar corretamente os documentos, é importante refletir e responder aos seguintes questionamentos: O que contratar? Por que contratar? Para que contratar? Para quem contratar? Como contratar? Quanto contratar? Quando contratar? Há recursos suficientes?

O TR também serve como referência para elaboração do edital e do contrato, devendo incluir as informações que influenciem nos custos e na forma de prestação de serviços ou fornecimento de bens.

Conforme a Súmula TCU 177, a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, sendo pressuposto do postulado de igualdade dos licitantes. Essa determinação atende ao princípio da publicidade, para que os concorrentes potenciais tenham conhecimento das condições básicas da licitação.

**Lembre-se:** Grande parte dos objetos de contratação é recorrente e outros órgãos e unidades já podem ter contratado. A consulta por contratações similares ajuda a elaboração dos artefatos e no desenho da nossa própria contratação.

Busque Termos de Referência e Atas de Registro de Preços (ARP) no [Portal Nacional de Compras Públicas \(PNCP\)](#), no link de Contratações. Os TRs podem nos ajudar a pensar e até apresentar redações que podem ser incorporadas nas nossas contratações. As ARPs podem evitar até mesmo a necessidade de um processo licitatório completo, facilitando a contratação por meio de adesão.

## 2. ESTRUTURA DO TERMO DE REFERÊNCIA

É indispensável que a Administração realize uma avaliação crítica dos preços obtidos durante a pesquisa, especialmente quando forem constatadas variações significativas entre os valores coletados.

Para assegurar a confiabilidade dos resultados, devem ser desconsiderados os preços excessivamente elevados, inconsistentes ou inexequíveis, com base em critérios técnicos devidamente fundamentados e registrados no processo administrativo.

### 2.1 IDENTIFICAÇÃO DA DEMANDA E DEFINIÇÃO DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO

É o ponto de partida do TR, onde a área demandante descreve a necessidade que originou a contratação e apresenta os documentos que comprovam essa necessidade. O texto deve estar de acordo com o apresentado no ETP. Não se deve justificar a contratação apenas por “necessidade do setor”. Sempre a relacione a um resultado esperado e a uma política pública (educação, saúde, infraestrutura etc.).

O objeto deve ser claro, preciso e objetivo, evitando termos vagos ou genéricos. Um objeto mal definido pode gerar disputas na licitação e dificuldades na execução contratual.

**Deve conter:**

- Descrição clara e precisa do objeto;
- Indicação do tipo (bens, serviços, obra, TI etc.);
- Unidade de medida comuns no mercado;
- Local de execução e periodicidade, se aplicável.
- Indicação de divisão de lotes de cotas reservadas, quando couber, para Micro e Pequenas Empresas nos termos do art. 48, III da Lei Complementar n. 123/2006.

**Exemplo prático:** Contratação de empresa especializada para prestação de serviços contínuos de limpeza, conservação e higienização das dependências da Secretaria de Gestão, com fornecimento de materiais, equipamentos e mão de obra, conforme especificações deste Termo de Referência.

## 2.2 JUSTIFICATIVA E FUNDAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

Explica por que a contratação é necessária e quais resultados se pretende alcançar. Deve demonstrar o interesse público, o benefício esperado e a relação custo-benefício. O texto deve estar de acordo com o apresentado no ETP, e demonstrar a previsão da contratação no Plano de Contratação Anual, de modo a evidenciar o alinhamento com os instrumentos de planejamento do órgão.

**Deve conter:**

- Motivos da contratação;
- Consequências da não contratação;
- Benefícios esperados para o serviço público.

**Exemplo prático:** A contratação visa assegurar a manutenção das condições adequadas de higiene e conservação das unidades administrativas, contribuindo para um ambiente saudável e produtivo. A ausência do serviço comprometeria o funcionamento regular das atividades e o atendimento ao público.

## 2.3 DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

Descrição detalhada das características técnicas, padrões de qualidade e requisitos mínimos do objeto. Jamais devem ser indicadas marcas, fabricantes ou modelos específicos, com exceção dos casos previstos no art. 41, inciso I, da Lei 14.133, quais sejam:

- em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- em decorrência de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
- quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades da Administração;
- quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou modelo aptos a servir apenas como referência.

Nesses casos, o apontamento de marcas ou modelos deverá ser devidamente justificado no ETP e previamente autorizado. As especificações devem ser suficientes para permitir comparação entre propostas, sem direcionar a licitação. São vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem injustificadamente a competitividade ou favoreçam a contratação de um prestador específico.

Também são vedadas especificações que não representem a real demanda do órgão, não sendo admitidas aquelas que deixem de agregar valor ao resultado esperado da contratação ou que sejam superiores às necessidades do órgão. Da mesma forma, não são aceitas especificações defasadas tecnicamente ou metodologicamente.

As especificações do objeto da contratação devem ser justificadas, demonstrando a pertinência da solução escolhida, já que naturalmente limitam a competitividade da licitação. Cabe uma ponderação do gestor público no sentido de garantir que a licitação seja competitiva ao mesmo tempo que atenda às necessidades do órgão.

**Deve conter:**

- Especificações técnicas claras e objetivas;
- Padrões de desempenho e qualidade;
- Condições de entrega e instalação (se houver);
- Requisitos mínimos de qualificação técnica.

**Exemplo prático: Os serviços deverão ser executados de segunda a sábado, das 7h às 16h, utilizando produtos de limpeza biodegradáveis e equipamentos que atendam às normas de segurança NR-6 e NR-12.**

**Lembrete: As especificações técnicas de bens e serviços comuns elaborados pela Coordenadoria de Bens e Serviços podem ser consultadas no Portal de Compras de SEGES.**

## 2.4 REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

Os requisitos da contratação correspondem às condições técnicas, operacionais, legais e administrativas que deverão ser observadas para garantir a adequada execução do objeto. Devem complementar as informações apresentadas na descrição da solução como um todo, assegurando que a prestação do serviço atenda aos padrões de qualidade, segurança e eficiência exigidos pela Administração.

Se for necessário, deve constar o enquadramento das categorias profissionais que serão empregadas no serviço dentro da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) ou outra que vier a substituí-la. Além disso, também cabe avaliar a quantidade estimada de deslocamentos com respectivas estimativas de despesa, em caso de execução de serviços que eventualmente venha a ocorrer em localidades distintas da sede habitual de prestação do serviço. Também devem ser apontadas eventuais exigências de habilitação técnica ou atendimento a normas como ABNT, se for o caso.

Pode ser exigida uma declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições necessárias ao cumprimento do contrato.

**Deve conter:**

- Condições gerais para execução dos serviços;
- Requisitos técnicos e funcionais mínimos;
- Obrigações trabalhistas, previdenciárias e de segurança;
- Exigências legais específicas (licenças, certificações, autorizações);
- Condições de operação, manutenção e controle de qualidade;
- Procedimentos de supervisão, comunicação e substituição de pessoal;
- Requisitos ambientais e de sustentabilidade, quando aplicáveis.

**Exemplo prático:** Os serviços deverão ser realizados conforme cronograma definido pela Administração, observando-se padrões de asseio e conservação compatíveis com a natureza das áreas atendidas. A contratada deverá garantir a manutenção contínua da limpeza, com reposição imediata de pessoal em casos de ausência, e utilizar produtos de limpeza e higienização devidamente registrados na Anvisa.

A contratada deverá disponibilizar profissionais treinados e uniformizados, com comprovante de vínculo empregatício e capacitação em normas de segurança e uso de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs). É vedada a substituição de empregados sem prévia comunicação à fiscalização.

Os equipamentos utilizados deverão estar em perfeitas condições de funcionamento, com manutenção preventiva regular e adequados ao tipo de serviço executado. Os produtos de limpeza deverão ser biodegradáveis e atender às normas técnicas e ambientais vigentes. A contratada será responsável por adotar medidas de prevenção de acidentes, conforme as Normas Regulamentadoras (NRs) do Ministério do Trabalho, especialmente NR-6 e NR-12, e deverá fornecer todos os EPIs necessários à execução dos serviços.

A empresa contratada deverá estar devidamente registrada no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), possuir inscrição municipal e comprovar regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária. Deverá ainda manter atualizados os documentos exigidos para habilitação durante toda a vigência contratual.

Sempre que possível, deverão ser priorizados produtos biodegradáveis, de baixa toxicidade e com certificação ambiental reconhecida, em consonância com as diretrizes de compras sustentáveis da Administração.

## **2.5 QUANTITATIVOS E ESTIMATIVAS DO VALOR DA CONTRATAÇÃO**

A estimativa do valor da contratação deve ser elaborada de forma fundamentada e transparente, a partir de pesquisa de preços atualizada e representativa do mercado. É necessário estabelecer uma unidade de medida adequada para o tipo de bem ou serviço a ser contratado, de forma que permita uma mensuração para a estimativa do valor da contratação. Essa unidade de medida será a base para a forma de aferição/medição da execução contratual e portanto, do valor a ser pago futuramente na contratação.

Os quantitativos devem refletir fielmente as necessidades identificadas, considerando as características do local de execução, a periodicidade dos serviços e as metas institucionais.

As estimativas devem ser acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços.

Se necessário, deve-se refinar as estimativas já levantadas no ETP, caso novos elementos contribuam para a mensuração dos valores envolvidos.

No caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços.

Item	Descrição	Unidade	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)
1	Serviço de limpeza e conservação predial, com fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos, em regime contínuo	m²/mês	12.000	R\$ 3,80	R\$ 45.600,00
2	Limpeza de vidros externos e fachadas (execução trimestral)	m²	1.2000	R\$ 7,50	R\$ 9.000,00

Valor mensal	R\$ 54.600,00
Valor anual (12 meses):	R\$ 655.200,00

## 2.6 PRAZOS DE EXECUÇÃO/ENTREGA

Os prazos de execução ou entrega devem ser definidos de acordo com a complexidade do objeto, assegurando o cumprimento dos resultados esperados pela Administração. No caso de contratação de serviços, deve-se verificar também a necessidade de um prazo mínimo previsto para início da prestação, suficiente para possibilitar a preparação do prestador para a fiel execução do contrato.

Devem estar expressos de forma clara, mensurável e compatível com o planejamento da contratação, podendo incluir cronograma físico-financeiro quando houver etapas ou marcos de entrega. Devem ser detalhadas os métodos ou rotinas de execução do trabalho e etapas a serem executadas, se for o caso. Quando couber, também determinar a frequência e a periodicidade do serviço. Pode ser definido também um modelo de ordem de serviço utilizado nas etapas da contratação.

Importante:

- Evite prazos genéricos (“o quanto antes” ou “em tempo hábil”);
- Defina prazos realistas e compatíveis com a natureza do objeto;
- Utilize cronogramas quando houver várias entregas ou etapas;
- Relacione o prazo à necessidade do serviço público.

**Exemplo prático de aquisição:** O prazo máximo para entrega dos bens será de 15 (quinze) dias corridos, contados a partir do recebimento da nota de empenho. As entregas deverão ocorrer em horário comercial, no endereço indicado pela Administração, sendo de responsabilidade da contratada o transporte, descarregamento e acondicionamento adequado dos materiais.

**Exemplo prático de serviço:** O contrato terá vigência inicial de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado conforme o art. 107 da Lei nº 14.133/2021. Os serviços deverão ser prestados de forma contínua, de acordo com o cronograma operacional estabelecido pela Administração, observando os horários de funcionamento das unidades e as escalas aprovadas pelo gestor do contrato. Em casos de serviços eventuais, o prazo de execução será de até 5 (cinco) dias úteis após o recebimento da ordem de serviço.

## 2.7 LOCAL DE EXECUÇÃO/ENTREGA

Informe o local para a entrega de materiais ou para a prestação de serviços, quando couber.

**Exemplo prático:** Os serviços deverão ser executados na Secretaria de Gestão localizada no 8º andar do Edifício Matarazzo – Viaduto do Chá, 15 - Centro, São Paulo - SP, CEP 01002-020.

## 2.8 OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

Especifica as responsabilidades da contratada no cumprimento do contrato. São definidas de acordo conforme as peculiaridades do órgão e as especificações do objeto a ser executado.

## Subcontratação

Verificar se será admitida subcontratação, pela qual a contratada será a responsável. Observe-se, ainda, que é vedada a subcontratação completa ou da parcela principal da obrigação.

- Deve conter:
- Obrigações sobre a execução;
- Qualidade do produto ou serviço;
- Substituição de pessoal, quando couber;
- Entrega de relatórios,
- Garantia de sigilo;

**Exemplo prático: Compete à contratada garantir o fornecimento de materiais de limpeza conforme especificações e substituir, em até 24 horas, empregados que apresentem conduta inadequada ou desempenho insatisfatório.**

## 2.9 OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE

Especifica as responsabilidades da Administração no cumprimento do contrato. São definidas de acordo conforme as peculiaridades do órgão e as especificações do objeto a ser executado.

Deve conter:

- Designação formal do gestor e dos fiscais do contrato;
- Garantia de acesso às dependências e às informações necessárias à execução;
- Acompanhamento e fiscalização da execução contratual;
- Comunicação formal à contratada sobre alterações ou ocorrências que impactem a execução;
- Observância dos prazos de análise, atesto e pagamento;
- Fornecimento de condições adequadas de trabalho e segurança, quando aplicável;
- Adoção de medidas administrativas diante de irregularidades, conforme previsto em contrato.

**Exemplo prático: A Secretaria Municipal de Gestão designará formalmente um gestor e fiscais técnico e administrativo para acompanhar e avaliar a execução dos serviços, registrar as ocorrências e adotar as medidas necessárias para o cumprimento do contrato.**

**A contratante deverá garantir o acesso às dependências e a disponibilidade de espaço físico adequado para o armazenamento temporário de materiais e equipamentos de limpeza, observando as normas de segurança e higiene.**

A contratante deverá comunicar à contratada quaisquer alterações na rotina de funcionamento, eventos ou interdições que possam impactar a execução dos serviços, com antecedência mínima de 48 horas, sempre que possível.

Compete à contratante analisar e atestar os relatórios de execução, planilhas de medição e notas fiscais apresentadas pela contratada, garantindo o pagamento dentro do prazo contratual, desde que cumpridas as condições estabelecidas.

A contratante deverá fornecer informações, documentos e autorizações necessárias à execução do contrato, além de assegurar que as demandas de serviço sejam transmitidas por meio de canais formais de comunicação.

Quando verificada irregularidade ou inexecução parcial, a contratante deverá notificar formalmente a contratada, fixando prazo para correção e aplicando, se necessário, as sanções previstas em contrato e na Lei nº 14.133/2021.

## **2.10 CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO DO OBJETO**

As condições de execução do objeto estabelecem os parâmetros técnicos, operacionais e administrativos necessários para garantir o adequado cumprimento do contrato. Devem assegurar que a execução ocorra conforme as especificações definidas no Termo de Referência, em condições seguras, eficientes e alinhadas às metas da Administração.

Essas condições devem considerar aspectos como prazos, horários, rotinas operacionais, métodos de trabalho, padrões mínimos de desempenho e mecanismos de supervisão e controle da qualidade.

### **Deve conter:**

- Padrões de desempenho e de qualidade esperados;
- Procedimentos operacionais e horários de execução;
- Condições de acesso, uso e conservação das áreas de trabalho;
- Normas técnicas e de segurança aplicáveis;
- Procedimentos de fiscalização e comunicação com a Administração;
- Requisitos de sustentabilidade e acessibilidade, quando pertinentes;
- Critérios para substituição de pessoal e reposição de materiais ou equipamentos.

**Exemplo prático:** A contratada deverá elaborar plano de trabalho mensal, com detalhamento das rotinas diárias, semanais e mensais, incluindo atividades de limpeza leve, pesada e periódica (vidros, fachadas, áreas externas etc.). O plano deverá ser submetido à validação da fiscalização do contrato.

A contratada deverá adotar checklists de verificação e relatórios de execução, que servirão de base para as medições e para o acompanhamento do desempenho. A fiscalização poderá realizar vistorias a qualquer momento, comunicando por escrito eventuais não conformidades.

Todos os equipamentos deverão ser adequados ao tipo de serviço e mantidos em perfeito estado de conservação. É vedado o uso de produtos inflamáveis, tóxicos ou que causem danos a superfícies ou mobiliários. Somente poderão ser utilizados produtos biodegradáveis e devidamente registrados na Anvisa.

É obrigatória a observância das Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho, em especial NR-6 (Equipamentos de Proteção Individual) e NR-12 (Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos). Todos os funcionários deverão utilizar EPIs adequados e participar de treinamentos periódicos.

Os resíduos sólidos gerados durante a execução deverão ser segregados e acondicionados de forma adequada, conforme as normas municipais e ambientais vigentes. Sempre que possível, deverão ser adotadas práticas de redução de consumo de água, energia e produtos químicos.

A contratada deverá manter um responsável técnico disponível para comunicação imediata com o fiscal do contrato. Todas as ocorrências relevantes (faltas, substituições, acidentes, atrasos, problemas de abastecimento, entre outros) deverão ser registradas em relatório próprio e comunicadas oficialmente.

## 2.11 MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO

### Fiscalização

Define quem será responsável pelo acompanhamento do contrato e como será feito o controle da execução. O Fiscal é responsável por exigir da Contratada o cumprimento das regras estabelecidas no Edital e em seus anexos (TR e Minuta de Contrato), registrando todas as ocorrências relacionadas.

Além de definir os atores que participarão da gestão e da fiscalização contratual, devem ser definidos os mecanismos de comunicação entre o órgão ou entidade e a empresa prestadora.

### Deve conter:

- Nomeação de gestor e fiscais;
- Forma de acompanhamento (relatórios, visitas técnicas, planilhas de verificação);
- Frequência das medições.

## 2.12 CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E DE PAGAMENTO

Define como será avaliado o cumprimento do contrato e quais critérios serão utilizados para medir o desempenho da contratada. Nesse item, deve ser definido método de avaliação da conformidade dos bens ou serviços entregues com relação às especificações técnicas e com a proposta da contratada, com vistas a recebimento provisório e definitivo. Também deverá constar uma lista de verificação para os aceites provisório e definitivo, a serem usadas na fiscalização do contrato, se for o caso.

No caso de contratação de serviços, a unidade deverá estabelecer a produtividade de referência ou os critérios de adequação do serviço à qualidade esperada, de acordo com a unidade de medida adotada para a execução do objeto, sendo expresso o quantitativo físico do serviço ou outros mecanismos capazes de aferir o resultado esperado.

Devem ser identificados os indicadores mínimos de desempenho para medir a qualidade esperada da prestação dos serviços, considerando:

- 1.As atividades mais relevantes ou críticas que impliquem na qualidade do serviço prestado e nos resultados esperados;
- 2.Fatores que estejam fora do controle do prestador que possam interferir na entrega;
- 3.Indicadores objetivamente mensuráveis e compreensíveis, fáceis de coletar.

Esses indicadores implicam na adequação do pagamento à conformidade dos serviços prestados e dos resultados efetivamente obtidos. É recomendável que os indicadores e metas estipulados possam contribuir de forma cumulativa para o resultado global esperado e não interfiram negativamente uns nos outros. Eles devem se ater fatores que estejam sob controle do prestador de serviço.

Também devem ser previstas as condições de desconformidade do serviço que implicarão em redimensionamento do pagamento, penalidades à contratada e rescisão unilateral do contrato. Se for o caso, deve-se estabelecer uma faixa de tolerância, abaixo da qual o fornecedor poderá arcar com redimensionamento de pagamento e sanções. Caso não sejam atendidas as metas previstas, cuja impacto não seja relevante ou crítico para execução contratual, poderá ser prevista somente a notificação da contratada nas primeiras ocorrências, para que não se comprometa a continuidade da contratação. Além disso, é necessário incluir todos os registros, controles e informações que deverão ser prestadas pela contratada.

Também devem ser definidas as sanções, glosas e condições para a rescisão contratual, relacionando as sanções previstas na Lei 14.133/2021. Deve-se definir o rigor das sanções proporcionalmente às falhas na entrega, de modo que sua aplicação seja adequada ao prejuízo causado pela desconformidade na execução. No caso das multas, deve-se definir o cálculo por atraso injustificado, da forma mais simples possível. Deve existir uma forma de aferição da execução do contrato que permita o cálculo preciso da multa.

Caso seja necessário, também pode ser exigida uma garantia da execução contratual. Em serviços de dedicação exclusiva de mão de obra, pode ser exigido que a garantia sirva de cobertura para pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada.

**Deve conter:**

- Indicadores de desempenho (quantidade, qualidade, prazos);
- Metodologia de medição (relatórios, planilhas, vistorias);
- Critérios de aceitação e rejeição.

**Exemplo prático: A medição será mensal, com base em relatórios de execução e verificação in loco pelo fiscal do contrato. O pagamento estará condicionado à comprovação do cumprimento integral das atividades previstas.**

## 2.13 FORMAS E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

Define a forma como as propostas serão avaliadas durante a licitação.

Deve-se destacar a concessão (ou não) de tratamento favorecido a micro e pequenas empresas, na forma da LC 123/2006, ou apresentar justificativa no caso de impossibilidade ou inaplicabilidade.

Devem ser definidos também os critérios de habilitação indicados para a contratação, justificando-se a pertinência destes com o objetivo de selecionar o prestador que de fato possui condições de atender às necessidades da Administração.

Nos casos das licitações de técnica e preço ou melhor técnica, os critérios técnicos pontuáveis devem ser indicados, baseados nos requisitos técnicos da contratação especificados anteriormente.

Os critérios de preferência e desempate também devem ser estabelecidos.

### Deve conter:

- Tipo de julgamento (menor preço, maior desconto, técnica e preço, etc.);
- Justificativa da escolha, conforme o objeto.

**Exemplo prático: O julgamento será pelo critério de menor preço global, por se tratar de serviço comum com especificações objetivas e de fácil comparação entre licitantes.**

Tipo de Objeto	Critério de Julgamento Recomendado	Observação
Bens comuns	Menor preço por item	Comparação direta e objetiva
Serviços contínuos	Menor preço global	Avaliação por lote/escopo completo
Obras e serviços de engenharia	Menor preço global / técnica e preço	Conforme complexidade
Tecnologia da informação	Técnica e preço	Avaliar desempenho e inovação
Consultoria especializada	Técnica e preço	Exige capacitação comprovada

## 2.14 ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Informar se a contratação está prevista na Lei Orçamentária Anual e qual a dotação orçamentária a ser onerada.

A despesa referente à contratação dos serviços de limpeza, conservação e higienização das dependências da Secretaria Municipal de Gestão está prevista na Lei Orçamentária Anual de 2025, no Programa de Trabalho abaixo identificado:

Exemplo prático:

- Órgão: Secretaria Municipal de Gestão
- Unidade Orçamentária: Coordenadoria de Bens e Serviços
- Programa: Gestão Administrativa e Suporte Operacional
- Ação: Manutenção das Instalações Administrativas
- Elemento de Despesa: 33.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica
- Fonte de Recursos: 0100 – Recursos Ordinários do Tesouro
- Valor estimado da contratação: R\$ 655.200,00
- Exercício Financeiro: 2025

## 3. CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE E INOVAÇÃO

A sustentabilidade inclui ações/atividades humanas capazes de suprir as necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras. Prevê práticas sustentáveis e soluções inovadoras que possam agregar valor à contratação.

Deve conter:

- Adoção de produtos recicláveis ou biodegradáveis;
- Redução de consumo energético ou hídrico;
- Incentivo a fornecedores locais e inclusivos, quando possível.
- Destinação correta de resíduos,

**Exemplo prático: Exigir papel com certificação FSC, produtos recicláveis ou de baixo consumo energético.**

Lembrete: O Guia de Compras Sustentáveis elaborado pode ser consultado no [Portal de Compras de SEGES](#).

## 4. RISCOS DA CONTRATAÇÃO

Os riscos devem ser identificados preferencialmente durante o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a matriz deve ser compatível com o objeto e proporcional à complexidade da contratação. Os riscos devem ser registrados de forma objetiva e mensurável, considerando a probabilidade de ocorrência e o impacto potencial. Em contratações de serviços contínuos, deve-se priorizar riscos operacionais e trabalhistas, dada a natureza da execução.

Sempre que possível, indicar ações preventivas e mecanismos de resposta para cada risco identificado. É importante definir claramente a parte responsável por cada risco e prever mecanismos de mitigação.

Exemplo prático:

### Matriz de risco “Serviço de limpeza predial”:

Risco identificado	Descrição do risco	Probabilidade de ocorrência	Impacto no contrato	Responsável pela gestão do risco	Medidas de mitigação/contingência
Atraso na execução dos serviços	Falta de pessoal ou ausência de substitutos em caso de afastamentos	Média	Médio	Contratada	Exigir plano de reposição de pessoal e banco de reservas; aplicar penalidades em caso de reincidência
Falta de insumos e materiais de limpeza	Problemas de fornecimento ou má gestão de estoque pela contratada	Média	Médio	Contratada	Exigir cronograma de fornecimento e controle de estoque; fiscalizar periodicamente
Acidente de trabalho	Ocorrência de incidentes com colaboradores durante a execução	Baixa	Alto	Contratada	Exigência de treinamentos, EPIs; fiscalização do cumprimento das normas de segurança

Aumento de encargos trabalhistas	Alterações legais ou normativas com impacto nos custos da contratada	Média	Alto	Administração (em parte)	Monitorar legislação e prever cláusula de reequilíbrio econômico-financeiro
Danos ao patrimônio público	Uso inadequado de produtos ou equipamentos causando avarias	Baixa	Médio	Contratada	Treinamento dos funcionários; exigência de seguro de responsabilidade civil
Reclamações sobre a qualidade da limpeza	Insatisfação dos usuários devido à execução inadequada	Média	Médio	Contratada	Implantar checklists de verificação, relatórios de execução e reuniões periódicas com a fiscalização
Falhas no pagamento da contratada	Atraso na liberação de recursos pela Administração	Baixa	Alto	Administração	Planejamento orçamentário e financeiro; comunicação prévia em caso de contingenciamento
Alterações na rotina de funcionamento do prédio	Mudança de horários, eventos ou reformas internas	Média	Baixo	Administração	Comunicação antecipada à contratada; replanejamento conjunto das rotinas de limpeza

## 5. PENALIDADES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Informa as sanções aplicáveis em caso de descumprimento do contrato. Deve mencionar, de forma objetiva, que o descumprimento total ou parcial das obrigações poderá ensejar a aplicação das penalidades previstas na Lei nº 14.133/2021, no edital e no contrato.

Os graus, prazos e correspondências devem ser alterados, incluídos ou suprimidos conforme as peculiaridades do órgão e as especificações do objeto a ser executado. As sanções administrativas devem ser descritas de forma a possibilitar sua real aplicação, a fim de evitar falhas por parte dos fornecedores e garantir o sucesso da aquisição.

### Deve conter:

- Tipos de penalidades (advertência, multa, suspensão, impedimento de licitar);
- Critérios de aplicação;

**Base legal (Lei 14.133/2021 e minuta de contrato), conforme tabela abaixo:**

<b>Tipo de sanção</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fundamento Lei 14.133</b>
<b>Advertência</b>	Aplicada em casos leves, para registro e orientação da contratada. Pode substituir multa de pequeno valor (até R\$ 50,00), uma vez a cada 6 meses.	Art. 156, I,
<b>Multa</b>	Percentuais variam conforme gravidade e valor do contrato. Ex: atraso (1% ao dia), inexecução parcial (20%), inexecução total (30%).	Art. 156, II
<b>Impedimento de licitar e contratar</b>	Suspensão do direito de contratar com a Administração Pública por até 3 anos.	Art. 156, III
<b>Declaração de inidoneidade</b>	Proibição de licitar ou contratar com todos os entes federativos, enquanto perdurarem os motivos.	Art. 156, IV

## Exemplo prático:

- Exemplo prático:
- Atraso no início dos serviços (multa de 1% ao dia até 10 dias, podendo levar à rescisão e multa de 20%);
- Inexecução parcial (multa de 20% sobre a parcela não executada);
- Inexecução total (multa de 30% sobre o valor total do contrato);
- Descumprimento de cláusulas contratuais, como:
- Falta de qualificação da equipe;
- Interrupção de serviços sem justificativa;
- Recusa em atender determinações da fiscalização;
- Danos à integridade física de pessoas ou ao patrimônio público;
- Falta de pagamento de salários, encargos ou benefícios trabalhistas;
- Não fornecimento de EPIs;
- Falta de apresentação de documentos fiscais e trabalhistas;
- Reincidência em falhas notificadas pela fiscalização.
- Inadimplemento de obrigações trabalhistas — enseja multa de 20% sobre a parcela não executada e pode gerar rescisão contratual.

Lembrete: Os modelos de Contrato que incluem as principais penalidades a serem aplicadas são disponibilizados pela [Procuradoria Geral do Município](#).

## 6. MODELOS

No Portal de Compras de SEGES foram disponibilizados modelos:

- [Termo de Referência Padrão de Aquisição de Materiais](#)
- [Termo de Referência padrão de Contratação de Serviços de Mão de Obra Exclusiva](#)

[Modelo simplificado de matriz de risco](#)

Risco identificado	Descrição do risco	Probab. de ocorrência	Impacto no contrato	Responsável pela gestão do risco	Medidas de mitigação/continuidade
Atraso na execução dos serviços	Falta de mão de obra ou planejamento inadequado por parte da contratada	Média	Alto	Contratada	Fiscalização periódica; exigência de cronograma detalhado e aplicação de penalidades contratuais
Reajuste de preços de insumos	Aumento inesperado de preços de materiais de manutenção	Alta	Médio	Administração (em parte)	Previsão de reajuste anual pelo índice setorial; acompanhamento de mercado
Danos a bens públicos durante a execução	Acidentes que causem prejuízo ao patrimônio público	Baixa	Alto	Contratada	Exigência de seguro e de equipe treinada; cláusula de reparação imediata
Interrupção de serviços essenciais	Parada total ou parcial por motivos técnicos	Baixa	Alto	Contratada	Plano de contingência e comunicação imediata à Administração
Alterações nas condições do local	Mudanças estruturais não previstas que afetem o serviço	Média	Médio	Administração	Atualização do projeto básico e termo aditivo, quando justificado
Descumprimento de prazos de pagamento	Atraso na liberação de recursos	Baixa	Alto	Administração	Planejamento orçamentário e controle de fluxo financeiro

## 7. CHECKLIST PARA CONFERÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA

Ao finalizar o TR confira se os seguintes pontos foram atendidos:

Item	Verificação	Cumprido
1	TR está alinhado ao PCA e ao ETP?	<input type="checkbox"/>
2	O objeto está descrito de forma clara e precisa?	<input type="checkbox"/>
3	Há justificativa com foco em resultado público?	<input type="checkbox"/>
4	Há fundamentação legal adequada?	<input type="checkbox"/>
5	Especificações não direcionam a fornecedor específico?	<input type="checkbox"/>
6	Critérios de medição e aceitação estão definidos?	<input type="checkbox"/>
7	Prazo de execução e vigência estão claros?	<input type="checkbox"/>
8	Pesquisa de preços é recente e documentada?	<input type="checkbox"/>
9	Critério de julgamento é compatível com o objeto?	<input type="checkbox"/>
10	Obrigações e responsabilidades estão equilibradas?	<input type="checkbox"/>
11	Gestor e fiscais do contrato estão identificados?	<input type="checkbox"/>
12	As penalidades constam no documento?	<input type="checkbox"/>
13	Há previsão de práticas sustentáveis?	<input type="checkbox"/>
14	O TR foi revisado por outro servidor da unidade?	<input type="checkbox"/>



# PREFEITURA DE SÃO PAULO

