

Aula 2

Gestão de Compras: Termo de referência

OBJETIVO

- Apresentar os conceitos de termo de referência;
- Identificar a importância do termo de referência para uma contratação bem-sucedida;
- Identificar os elementos essenciais do termo de referência e outros elementos que podem constituir-lo;
- Discutir o planejamento e a elaboração do termo de referência;
- Apresentar os métodos de especificação de bens e de serviços.

Prezado(a) Cursista,

Nesta aula, exploraremos o assunto termo de referência, que se constitui em um importante documento, anexo ao edital ou convite, contendo os elementos necessários à avaliação do custo da contratação pela Administração. Trabalharemos os conceitos de termo de referência, os elementos obrigatórios e opcionais que constituem esse documento, bem como o planejamento para a sua elaboração.

Autor: Valdir Augusto da Silva

CONCEITO DE TERMO DE REFERÊNCIA: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

OBJETIVO

- Apresentar os conceitos de termo de referência, a sua importância para uma contratação bem sucedida e os aspectos considerados no seu planejamento.

Vamos iniciar a nossa aula entendendo a função do termo de referência. Esse documento é uma peça que deve ser elaborada logo que se decide pela contratação por meio da modalidade pregão. Ao final de sua elaboração, o TR será parte integrante do edital.

O Decreto Federal nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, que regulamentou no âmbito da União a modalidade de licitação denominada pregão, no seu inciso II, artigo 8º, assim definiu o termo de referência:

“ O termo de referência é o documento que deverá conter os elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato. ”

Por sua vez, o Decreto Federal nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamentou no âmbito da União o pregão, na forma eletrônica, complementou a definição dada pelo Decreto nº 3.555/2000, estabelecendo no artigo 9º, Inciso VI, § 2º, a seguinte definição:

“ O termo de referência é o documento que deverá conter os elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara concisa e objetiva. ”

Agora que conhecemos os conceitos de termo de referência, vamos analisar a diferença em relação ao projeto básico, sua importância para uma boa contratação e os cuidados na elaboração do TR.

Uma nova interpretação – Projeto Básico/Termo de referência

Se fizermos uma leitura acurada das definições do projeto básico e do termo de referência, podemos constatar que elas apresentam muitas semelhanças e pontos em comum. Em todas essas definições, o legislador estabelece que as licitações públicas não poderão ser instauradas sem que a Administração tenha conhecimento do que se pretende contratar: as características do bem ou do serviço; a estimativa do valor da contratação, com base nos preços do mercado; a metodologia a ser utilizada na execução da obra ou serviço; o cronograma de execução ou a estratégia de suprimentos, o prazo de execução do contrato; etc.

A nosso ver, o termo de referência de que tratam os decretos regulamentadores do pregão, quer no âmbito da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, é o projeto básico definido na Lei de Licitações e Contratos. Ambos servem ao mesmo propósito: dar conhecimento à Administração (fase preparatória da licitação) daquilo que se pretende contratar, como também aos pretensos interessados (fase externa – publicação do edital ou convite) em fornecer o bem ou o serviço pretendido.

Entretanto observamos que, enquanto o projeto básico é exigido para as contratações de obras e serviços quando realizadas nas modalidades de licitação tipificadas na Lei nº 8.666/1993 (concorrência, tomada de preços e convite) e nas contratações diretas (dispensas e inexigibilidade de licitação), o termo de referência deverá ser utilizado nas contratações visando o fornecimento de bens ou à prestação de serviços comuns, realizadas na modalidade pregão.

A importância do termo de referência para uma contratação bem-sucedida

Com muita frequência, ouvimos, nos corredores de nossas repartições, reclamações acerca de bens ou produtos que não atendem às necessidades para as quais foram adquiridos. Grampeadores que não grampeiam, canetas que não escrevem, cartuchos para impressoras que borram o papel ou têm vida útil aquém do esperado são exemplos comuns em nossos locais de trabalho. A relação, com certeza, é muita mais extensa do que apresentado acima e perpassa, inclusive, pela contratação de serviços, que muitas vezes não atendem aos objetivos esperados.

É possível contratar com qualidade no serviço público? A resposta a esta pergunta é sim, desde que tenhamos colaboradores com o conhecimento técnico necessário para especificar bens e serviços de forma precisa e clara, produzindo termos de referência bem elaborados, de modo a resultar em contratações eficazes.

Um termo de referência bem elaborado é um instrumento valioso para a Administração, pois possibilita não só a tomada de decisão pelo ordenador de despesas – em função da estimativa do custo, da necessidade, conveniência, oportunidade e dos resultados esperados com a contratação – mas também o perfeito acompanhamento e fiscalização da execução contratual e o recebimento adequado do bem ou serviço contratado pelo ente público.

Por outro lado, um termo de referência em que os seus elementos constitutivos estejam redigidos de forma clara, sem indefinições ou imprecisões (contendo informações detalhadas sobre o objeto da contratação, com todas as especificações e condições para o fornecimento do bem ou a execução dos serviços) oferece ao fornecedor as condições necessárias para que este possa avaliar a sua capacidade de ofertar uma proposta adequada, com preço compatível e com a segurança de que poderá assumir o compromisso contratual com o ente público.

Planejamento para a elaboração do termo de referência

A elaboração do termo de referência é tarefa que requer planejamento. É um trabalho que, preferencialmente, deve ser realizado por uma equipe técnica que detenha conhecimento sobre a matéria objeto da contratação ou aquisição. Às vezes, faz-se necessária a constituição de equipe multidisciplinar, quando, por exemplo, a natureza do objeto envolver diversas áreas de conhecimento.

Quanto mais complexo for o objeto da licitação, mais tempo devemos dedicar à fase de planejamento. Assim, antes de iniciarmos o processo de elaboração desse documento, devemos, em primeiro lugar, identificar todos os elementos do problema que esperamos resolver com a contratação, que podem ser alguns ou todos a seguir:

- Qual o tempo disponível para execução do trabalho?
- Quais são os nossos limites de tempo?
- Quais são as nossas restrições de conhecimento?
- Quem poderá nos fornecer informações sobre o objeto da contratação?
- Como nos assegurar de que as especificações do objeto e as condições estabelecidas no documento para a execução do contrato vão resultar em uma boa contratação?

- Como estimar o custo da contratação?
- Como regulamentar os casos de inadimplemento contratual?
- Quais são as obrigações das partes?
- Como deve ser o recebimento do objeto?
- Quais os testes de funcionamento que devemos propor?
- Como fiscalizar a execução do contrato?

Enfim, devemos traçar um cenário da execução contratual e traduzir o quê e como se deseja a contratação, a fim de iniciarmos então a fase de coleta de informações, visando à elaboração do termo de referência.

OBJETIVO

- Apresentar as recomendações do Decreto Estadual nº 28.089/2006 (modalidade pregão) para a elaboração do TR, assim com os elementos objeto, justificativa e especificações técnicas dos itens.

Conforme vimos no tópico 1, o TR é um documento que deve ser anexado aos editais utilizados nas contratações pela modalidade pregão. Dessa forma, para a sua elaboração, seguimos as orientações previstas no Decreto Estadual nº 28.089, de 10 de janeiro de 2006, que regulamenta, no Âmbito da Administração Pública Estadual, a licitação na modalidade pregão.

O referido decreto, estabelece no seu artigo 14, que “na fase preparatória do pregão, será elaborado o termo de referência, de forma clara, concisa e objetiva, pelo órgão requisitante em conjunto com a área de compras, o qual deverá conter, no mínimo”:

- a) O objeto da contratação, explicitando o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para a caracterização do bem, produto ou serviço, inclusive definindo as unidades de medida usualmente adotadas, indicando os parâmetros mínimos de desempenho e qualidade, vedadas especificações, que por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento;
- b) apresentação da justificativa da necessidade da contratação;
- c) orçamento detalhado, de modo a propiciar a avaliação do custo pela Administração;
- d) valor estimado com base no preço obtido através da pesquisa de mercado;
- e) as condições quanto aos locais, prazos de entrega ou de execução do objeto, forma de pagamento e, complementarmente, nos casos de serviços, quando cabíveis, a frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem fornecidos e utilizados, procedimentos a serem seguidos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;
- f) o preço unitário máximo que a Administração se dispõe a pagar, consideradas as regiões e as estimativas de quantidade a serem adquiridas;

- g) cronograma físico-financeiro, se for o caso;
- h) critérios de aceitação do objeto;
- i) deveres do contratado;
- j) procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
- k) prazo de execução.

Como definido no Decreto Estadual nº 28.089/2006, a relação de elementos que deve constar em um termo de referência não é exaustiva, podendo, de acordo com a especificidade da contratação, ser acrescentada de outros elementos que possam tornar mais clara e específica a descrição do bem ou do serviço.

Quando da elaboração do termo de referência, devemos nos certificar de que todos os elementos essenciais ao documento estejam redigidos com clareza e precisa. Esses elementos, quando bem formalizados, são essenciais tanto para a Administração quanto para os fornecedores interessados em participar do processo licitatório e, com absoluta certeza, contribuem para uma contratação bem sucedida.

Vamos então apresentar e discutir um pouco mais os principais elementos que devem constar no Termo de Referência:

1. OBJETO

É recomendável que se inicie o termo de referência pela descrição do objeto da licitação, que deve ser enunciado de forma precisa, suficiente e clara, sem especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que possam restringir a competição ou direcionar para um determinado fornecedor.

Na descrição do objeto, é vedada a indicação de marcas, a exceção dos casos em que, circunstanciadamente motivada, possam ser aceitas em observância ao princípio da padronização ou quando se tratar de caso tecnicamente justificável (Lei 8.666/1993, artigo 15, inciso I).

É importante destacar que o objeto deverá ser apresentado de forma resumida, devendo o seu detalhamento ocorrer por meio das especificações técnicas dos itens, assunto que veremos logo adiante. Dessa forma, é imprescindível entender como se deve descrever os itens que se pretende adquirir.

Métodos de descrição de bens

Podemos utilizar os seguintes métodos de descrição de bens:

- **Utilizando Marcas** – vedado pela lei, salvo nos casos em que tecnicamente justificável. Exemplos: padronização e reposição de peças sem similaridade;
- **Similaridade** – é comum a utilização da expressão “marca X ou similar” nas especificações. Em tese, essa prática não é condenada pelos órgãos de controle, embora só se justifique quando for inviável a especificação em razão da quantidade a ser adquirida ou do valor estimado para aquisição, que não justifiquem o gasto de tempo e recursos necessários para uma perfeita descrição e especificação do bem;
- **Por meio de Especificações Técnicas** – é o melhor método para comunicar ao fornecedor as necessidades do órgão;
- **Características Físicas ou Químicas** – descrevendo a composição do produto: cola líquida, álcool em gel etc;
- **Materiais e Métodos de Manufatura** – descrevendo os materiais utilizados na produção do bem e os métodos construtivos;
- **Considerando Desempenho/Performance** – quando o importante para o atendimento da necessidade do órgão é o resultado ou benefício que o bem pode trazer. Descrever, por exemplo, a configuração de um computador;
- **Por meio de Desenhos/Plantas** – muitas vezes, o bem que se pretende adquirir é preciso ser fabricado. Nesse caso, é preciso que a Administração detalhe por meio de desenhos, plantas e medidas o bem a ser adquirido, a fim de permitir sua confecção sem falhas;
- **Combinação dos Métodos de Descrição** – é possível combinar os diversos métodos de descrição acima;
- **Padronização** – a Lei nº 8.666/1993 determina que as compras, sempre que possível, devem atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho;
- **Amostras** – método usado em situações que requeiram análises de cunho subjetivo: cor, sabor, textura e cheiro.

2. JUSTIFICATIVA

Em seguida à descrição do objeto, pode-se dar continuidade ao documento enunciando a justificativa da contratação. Além do custo estimado, a decisão do ordenador de despesas deve ser baseada também na conveniência, necessidade e oportunidade da contratação.

Por isso é preciso que a unidade requisitante do bem ou serviço apresente justificativa bem elaborada para a contratação, na qual, além da conveniência, necessidade e oportunidade, enfoque ainda os objetivos que se pretendem alcançar e os impactos positivos da contratação para a instituição, para seus servidores e para a comunidade, conforme o caso.

3. ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DOS ITENS

O objeto da contratação deve ser detalhado por meio das especificações dos itens. Para tanto, devem-se fornecer informações suficientes, de forma clara e precisa, que permitam a produção, a compra dos bens ou a execução dos serviços com qualidade, de modo que possam ser aferidas facilmente. Devem-se evitar exigências de funcionalidades desnecessárias ou supérfluas.

Neste campo, deverão estar expressas, por exemplo, as medidas, a capacidade, a potência, o consumo, a composição, a resistência, a precisão, o modelo, a forma, a embalagem, os requisitos de garantia e assistência técnica, os requisitos de segurança, os parâmetros mínimos de desempenho/performance e qualidade, as formas de aferição, os acessórios, enfim, todas as características que propiciem tanto a formulação de propostas de preços pelas empresas como o julgamento objetivo da melhor proposta e a conferência, durante a entrega, pela Administração.

Devem-se listar, ainda, as normas técnicas (ex: ABNT/INMETRO) e os padrões de qualidade obrigatórios para o bem ou serviço a ser comprado/contratado, se for o caso.

Como especificar bens?

Especifique:

- As dimensões (com ou sem desenhos);
- A forma (requer desenho);
- As unidades de fornecimento
- As cores;
- As fórmulas;
- As embalagens;
- Os testes e exames de qualidade necessários;
- O transporte/rota/prazo

Como especificar serviços?.

Descreva detalhadamente os serviços a serem executados, evidenciando:

- A definição de equipe mínima para a execução dos serviços, se for o caso;
- O local e horário da prestação dos serviços;
- A frequência e periodicidade;
- Os procedimentos, metodologias e tecnologias a serem empregadas na execução dos serviços;
- O material a ser utilizado;
- As demais especificações que se fizerem necessárias;
- Os resultados ou produtos esperados.

Quais os riscos das especificações inadequadas?

- Para as unidades requisitantes – receber bens ou serviços que não atendem às suas necessidades;
- Para os fornecedores – cotar um produto que não é o esperado ou propor preço que não será aceito;
- Para a Administração – não alcançar os resultados desejados.

OBJETIVO

- Apresentar os elementos: condições para a execução ou fornecimento, estratégia de suprimento, cronograma, critérios de recebimento/ aceitação, dotação orçamentária, obrigações, fiscalização/ gerenciamento, sanções e estimativa de custo.

Neste tópico, concluiremos a aula sobre termo de referência, apresentando orientações de como elaborar os seguintes elementos: condições para a execução ou fornecimento, estratégia de suprimento, cronograma, critérios de recebimento/aceitação, dotação orçamentária, obrigações, fiscalização e gerenciamento do contrato, sanções e estimativa de custo.

4. CONDIÇÕES PARA A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS OU FORNECIMENTO DOS BENS

Para que a contratação ocorra conforme o esperado, é necessário que se definam, com precisão, os métodos a serem utilizados na execução dos serviços, as condições para a sua execução (locais, horários, periodicidade, etc.), a mão-de-obra necessária, os materiais e equipamentos a serem utilizados e quaisquer outras informações que se façam necessárias.

No caso de aquisição de bens, devemos informar o prazo, local e horário de entrega, se os bens serão entregues de uma só vez ou de forma parcelada, a exigência de garantia e assistência técnica, etc. No caso de bens que precisem ser fabricados, ainda devem ser informados os métodos construtivos (medidas, desenhos, plantas, materiais, cores, etc.).

5. ESTRATÉGIA DE SUPRIMENTO

Deve-se definir também a logística de suprimento para a execução dos serviços ou o fornecimento dos bens. Em outros termos, trata-se da definição dos itens ou formação de grupos/lotos para licitação, definição das etapas e prazos das medições, meios de transportes, etc.

6. CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO

No caso de prestação de serviços executados por empreitada e preços unitários, com os pagamentos a serem realizados por etapas, faz-se necessário estabelecer um cronograma de desembolso financeiro, no qual fiquem determinados os períodos de medição e os valores respectivos de cada parcela executada.

7. CRITÉRIOS DE RECEBIMENTO E ACEITAÇÃO DO OBJETO

Deve-se estabelecer com clareza como o bem ou serviço deve ser recebido, provisória e definitivamente: medidas, formas, materiais utilizados, composição físicoquímica, funcionalidades, embalagens, testes de funcionamento, análise de amostra, tudo em conformidade com as especificações do objeto e dos itens, bem como os procedimentos do contratante e do fornecedor para os casos de não aceitação do objeto.

8. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A dotação orçamentária é a identificação da classificação contábil dos recursos que serão utilizados para fazer face a execução dos serviços ou aquisição dos bens, objeto da contratação.

A obrigatoriedade de indicar a dotação orçamentária está prevista na Lei 8.666/1993, a saber:



Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.



9. OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE E DO CONTRATADO

É necessário definir com clareza e precisão quais são as responsabilidades do contratante e do fornecedor. Essas informações são essenciais para o gerenciamento do contrato e para a aplicação de sanções ao contratado, se for o caso.

10. PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO E GERENCIAMENTO DO CONTRATO

Outra medida essencial é estabelecer as atribuições do gestor do contrato que, dentre outras, são:

- Zelar para que o objeto da contratação seja fielmente executado conforme o ajustado no contrato;
- Anotar em documento próprio as ocorrências;
- Determinar a correção de faltas ou defeitos;
- Aplicar ao contratado as sanções administrativas de sua competência;
- Encaminhar à autoridade superior as providências cuja aplicação ultrapassem o seu nível de competência etc.

11. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Devem-se estabelecer as sanções aplicáveis ao fornecedor para o caso de inadimplemento do contrato. Estas sanções serão levadas para o edital e o contrato, portanto, deve-se recorrer à assessoria jurídica antes de finalizar o texto, a fim de evitar sanções que não possam ser aplicadas.

12. ESTIMATIVA DE CUSTO

Para que o Ordenador de Despesas decida pela contratação, é necessário que se levante a estimativa do custo por meio de pesquisa de mercado, delineada em orçamento detalhado ou em planilha, de modo que fiquem especificados os custos unitários e totais de cada parcela, assim como do total do serviço a ser contratado.

Caro aluno, chegamos ao final deste tópico e da nossa segunda aula. Nela, estudamos os conceitos de termo de referência, os elementos obrigatórios e opcionais que constituem esse documento, bem como o planejamento para a sua elaboração. Na próxima aula, discutiremos sobre contratos administrativos.