

I SEMANA ESTADUAL DO CONTROLE INTERNO

“Termo de Referência: Planejamento da Contratação”

Palestrantes: Celina Varela; Tatiana Rollo



Planejamento da Contratação

- **Todas as contratações, inclusive as contratações diretas e adesões a atas de registro de preços, devem ser precedidas de planejamento adequado.**
- O Planejamento é a base para a elaboração do Termo de Referência e imprescindível para o Estado comprar de forma eficaz e eficiente.
- O planejamento consiste em responder, no mínimo, as seguintes perguntas:
 - O que comprar/contratar?
 - O que o mercado oferece? Especificações técnicas. Soluções de mercado.
 - Para que comprar? Qual propósito?
 - Quanto comprar?
 - Quando comprar?
 - Há recursos suficientes?

Planejamento da Contratação

- **O que contratar?**

- Definição do objeto (bem e/ou serviço a ser contratado)
- Definir os requisitos que a solução a ser contratada deverá atender, incluindo os requisitos mínimos de qualidade, de modo a possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa mediante competição.
- Os requisitos devem ser necessários e suficientes.
- Verificar a necessidade de requisitos de garantia , assistência técnica e treinamento;
- Realizar levantamento para identificar quais soluções existentes no mercado atendem aos requisitos estabelecidos.

Planejamento da Contratação

- **Para que contratar?**

- É a justificativa de necessidade da contratação de um bem e/ou serviço para atender a uma demanda do órgão.
- É a demonstração de que o tipo de solução escolhida pela equipe de planejamento da contratação, com base no levantamento de mercado, é o que mais se aproxima dos requisitos definidos e que mais promove a competição, **levando-se** em conta os aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização, bem como práticas de mercado
- Alinhar a contratação com elementos dos planos dos órgãos (planos estratégicos) e com as metas do PPA.

Planejamento da Contratação

- **Quanto contratar?**

- Justificativa da quantidade a ser adquirida.
- Média de consumo ou sua série histórica (relatórios SIGBP).
- Levantamento e consolidação da necessidade em toda a organização.
- Posição do estoque.
- Evitar que se licite uma quantidade excessiva de forma a restringir a competitividade.

- **Quando contratar?**

- Definir com os setores demandantes data limite para fornecimento do bem e/ou serviço a ser contratado.
- Iniciar o processo licitatório tendo como parâmetro o tempo médio gasto na última licitação para aquisição do mesmo objeto.

Planejamento da Contratação

- **Há recursos suficientes?**

- Verificar se há recursos humanos, materiais e de infraestrutura que suportem o objeto contratado.
- Estimativas preliminares dos preços dos itens a contratar feitas com base no levantamento de mercado, no intuito de apoiar a análise de viabilidade da contratação, em especial com respeito à relação de custo-benefício da contratação e se os recursos orçamentários são suficientes.

Planejamento da Contratação

- **Principais riscos de um Planejamento de compras inexistente ou mal executado:**
 - Contratação que não produz resultados capazes de atender à necessidade da administração, com consequente desperdício de recursos públicos;
 - Definição de requisitos da contratação insuficientes, levando a contratação de solução que não atende à necessidade que originou a contratação;
 - Definição de requisitos da contratação indevidos, levando a limitação indevida da competição, com consequente elevação do preço contratado ou dependência (indevida) de um único fornecedor (no caso de inexigibilidade);

Planejamento da Contratação

- **Principais riscos de um Planejamento de compras inexistente ou mal executado:**

Estimativa de quantidades menor que as necessidades da organização, levando à falta de produtos ou serviços para atender à necessidade da contratação com consequente:

- a) celebração de aditivos contratuais que poderiam ter sido evitados (esses aditivos podem fazer com que o órgão sofra o efeito do “jogo de planilha”, se os preços tiverem sido manipulados pela contratada);
- b) novas contratações (por licitação ou não, se o erro de estimativa tiver sido grande, com todo o esforço administrativo decorrente);
- c) potencial quebra da padronização dos produtos contratados;
- d) perda do efeito de escala, no caso de celebração de aditivos ou de realização de novas contratações, o que leva a custo final maior do que no caso de se efetuar uma única contratação com a soma das quantidades contratadas separadamente;
- e) comprometimento da continuidade de programa governamental.

Planejamento da Contratação

- **Recomendações sugeridas em relatórios da CGE relacionados ao ciclo compras:**
- Definir as atividades, modelos de documentos, setores responsáveis por cada etapa e registros de controles das atividades (revisão, aprovação, parecer, check list) correspondentes ao processo licitatório desde a origem da demanda até assinatura do contrato.
- Depois de implementado o procedimento acima, normatiza-lo e dar publicidade dentro da organização.
- Capacitar os servidores envolvidos nos procedimentos.
- Definir e implementar modelo de justificativa para a aquisição de bens e serviços que contemple, no mínimo, os seguintes requisitos: a) motivação da necessidade; b) a descrição do produto/serviço solicitado; c) pesquisa de preço prévia e/ou avaliação do custo-benefício da aquisição, considerando soluções e ou fornecedores alternativos; d) justificativa da quantidade demandada, suportada por registros que comprovem: i) média de consumo do produto/serviço e/ou série histórica (p. ex. relatórios emitidos pelo Sistema de Integrado de Gestão de Bens Públicos (SIGBP)); ii) Consolidação da demanda das diversas unidades do órgão; iii) Registro da posição do estoque.

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

Conceitos e Fundamentos legais do Termo de Referência

- Sobre a fase preparatória do Pregão dispõe o Art. 3º da Lei nº 10.520/2002, com destaque aos incisos I e II:

I – a autoridade competente justificará a necessidade de contratação definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II – a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas as especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição; [...].

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

Conceitos e Fundamentos legais do Termo de Referência

- Sobre o Termo de Referência, dispõe o art. 8º, incisos I e II, do Decreto nº 3.555/2000:
 - I – a definição do objeto deverá ser precisa, suficientemente clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no **termo de referência**;
 - II – o termo de referência **é o documento que deverá conter 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; [...].**

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

Conceitos e Fundamentos legais do Termo de Referência

- O Decreto nº 5.504/2005, que regulamenta o Pregão na forma eletrônica, exige o Termo de Referência na fase interna. Seu art. 9º, inciso II dispõe:

Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I – elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

- O **Termo de Referência** é o documento elaborado pelo requisitante contendo as devidas justificativas da necessidade do objeto pretendido e sua definição e os demais elementos necessários à sua perfeita contratação e execução.

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

Termo de Referência ou Projeto Básico?

- A Lei nº 8.666/93 adota a terminologia Projeto Básico. Já toda a legislação do pregão fala em Termo de Referência.

O Termo de Referência ou Projeto Básico é um instrumento obrigatório para toda contratação (seja ela por meio de licitação, dispensa, inexigibilidade e adesão à ata de registro de preços), que deve ser elaborado a partir de estudos técnicos preliminares e reunir os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto, bem como as condições da licitação e da contratação. Considera-se, pois, que o referido instrumento é o documento que contém informações obtidas a partir de vários levantamentos feitos em relação ao objeto a ser contratado, o que permite dizer que possui os “códigos genéticos” das contratações pretendidas pela Administração Pública. Assim, o termo de referência tem por fim guiar o fornecedor na elaboração da proposta, bem como orientar o pregoeiro ou a Comissão de Licitação no julgamento das propostas.

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

- O Termo de Referência, por ser um dos documentos mais importantes da fase interna ou preparatória da contratação, deve ser precedido de planejamento.
- Antes de elaborar o Termo de Referência ou Projeto Básico, o “setor requisitante” deve planejar a contratação, pois o planejamento visa otimizar o dispêndio dos recursos públicos, garantindo a aquisição com qualidade, o aumento da competitividade e a redução dos gastos públicos. Para tanto, o “setor requisitante” deve responder aos questionamentos já explanados, que darão suporte à justificativa da contratação.

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

Responsável pela elaboração do TR

- **Decreto 3.555/00**

Art. 8º A fase preparatória do Pregão observará as seguintes regras:

III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:

a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com Termo de Referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado;

- **Decreto 5.450/05**

Art. 9º Na fase preparatória do Pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - **Elaboração de Termo de Referência pelo órgão requisitante**, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

Responsável pela elaboração do TR

- Cabe ao setor requisitante definir o objeto que a Administração Pública precisa contratar. Por esse motivo, o gestor responsável pela elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, “setor requisitante”, pode ser responsabilizado pelos erros decorrentes de tal instrumento.
- Elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico é de **competência multissetorial**, tendo em vista que este instrumento deve ser elaborado por profissionais que possuem a *expertise* suficiente para desenhar o objeto da licitação. Dessa forma, atenderá melhor aos anseios da Administração Pública e terá maiores chances de promover uma contratação satisfatória, em seu mais amplo aspecto.
- Se a demanda do órgão for solicitada por vários “setores demandantes”, caberá ao “setor requisitante” uniformizar essas demandas em um único instrumento (Termo de Referência ou Projeto Básico).

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

Responsável pela elaboração do TR

- **IMPORTANTE:**

O Pregoeiro é o menos indicado para elaborar o Termo de Referência.

Afronta ao princípio da segregação de funções.

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

- A justificativa deve demonstrar a necessidade da contratação, normalmente respondendo-se a razão pela qual o bem ou serviço é necessário para que o órgão possa desempenhar suas atividades.
- Ou seja, as razões pelas quais precisa do objeto e o porquê das especificações técnicas apresentadas e a quantidade solicitada.

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

Justificativa das especificações técnicas estabelecidas para o objeto a ser contratado?

- Ao solicitar a contratação, cabe ao servidor responsável pela requisição (ou o setor técnico competente) descrever todas as características essenciais do objeto e esclarecer a razão pela qual as especificações indicadas são as mais adequadas às necessidades do seu setor, devendo tais esclarecimentos ser juntados ao procedimento administrativo.

Atentar para os termos do art. 3º, § 1º, inciso I da Lei nº 8.666/93, "é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame".

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

JUSTIFICATIVA DE QUANTITATIVOS/ MEMÓRIA DE CÁLCULO/DEMONSTRATIVO DAS QUANTIDADES SOLICITADAS

- É o demonstrativo das razões pelas quais a Administração precisa da quantidade solicitada.

Art. 15. da Lei nº 8.666/93.

§7º Nas compras deverão ser observadas ainda:

II – a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação; [...].

- Deve ser demonstrada a forma como foi estimada a quantidade de bens ou horas de serviço previstos para contratação.
- Com efeito, nos casos em que, por exemplo, é solicitado um único computador ou um posto de vigilante, indispensável a apresentação das razões que levaram à fixação deste quantitativo, com vistas, inclusive, a afastar possível alegação de fracionamento indevido.

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

Quem deve apresentar as justificativas?

- Cabe ao setor requisitante esclarecer a razão pela qual está solicitando determinada contratação, assim como fundamentar o quantitativo estimado.
- Em regra, o setor que solicita a contratação coincide com a unidade técnica correspondente (Exemplo: a aquisição de livros é rotineiramente solicitada pela Gerência de Ensino.).
- Quando isso não ocorrer, deve o setor requisitante solicitar à unidade técnica competente a definição das especificações do produto, e, se for o caso, do quantitativo a ser adquirido (Exemplo: a aquisição de equipamentos de informática para um dado departamento deve ser justificada pelo departamento de informática).

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

Formas admissíveis de se justificar a necessidade de contratação e o quantitativo estimado

- Caso não se trate de despesa rotineira, ou o órgão não tenha realizado contratações idênticas nos anos anteriores, o setor responsável pelo pedido deve apresentar elementos que demonstrem a razão pela qual há a necessidade da contratação e do quantitativo solicitado.

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

Formas admissíveis de se justificar a necessidade de contratação e o quantitativo estimado

Exemplos:

Aquisição de cadeiras (bens permanentes):

- A justificativa deve ser instruída com as respostas às seguintes questões: Quantas cadeiras o órgão dispõe? Quantos são os usuários das cadeiras a serem adquiridas? As cadeiras antigas estão quebradas? O custo de reparo das cadeiras antigas as qualificam como irrecuperáveis, tornando mais vantajoso a aquisição de novas? Quantas cadeiras precisarão ser substituídas? Foram nomeados novos servidores para o setor? Quantos servidores estão sem cadeira em virtude de tal nomeação?

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

Formas admissíveis de se justificar a necessidade de contratação e o quantitativo estimado

- Caso não se trate de despesa rotineira, ou o órgão não tenha realizado contratações idênticas nos anos anteriores, o setor responsável pelo pedido deve apresentar elementos que demonstrem a razão pela qual há a necessidade da contratação e do quantitativo solicitado.
- Despesa rotineira (quadro demonstrativo a seguir).

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

1	Descrição do produto	Arroz
2	Especificação da unidade	Kg
3	Quantidade adquirida no exercício anterior	2700 Kg
4	Quantidade em estoque- VER SIGBP	300 Kg
5	Consumo médio mensal no período do exercício anterior (Linha 3 menos Linha 4 dividido por 12 meses)	200 Kg
6	Consumo anual estimado (Linha 5 vezes 12 meses)	2400 Kg
7	Acréscimo/diminuição de consumo anual justificável	+ 120 Kg
8	Quantidade a ser adquirida (Linha 6 menos Linha 4 mais Linha 7)	2520 Kg

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

O QUE DEVE CONTER NO TERMO DE REFERÊNCIA OU NO PROJETO BÁSICO?

- 1) Definição do objeto;
- 2) Justificativa (motivação) da contratação;
- 3) Requisitos necessários (habilitação, regularidade, etc.);
- 4) Critérios de aceitabilidade da proposta;
- 5) Critérios de aceitabilidade do objeto (recebimento do objeto);
- 6) Estimativa de valor da contratação;
- 7) dotação orçamentária;
- 8) Condições de execução (métodos, estratégias e prazos de execução e garantia);

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

O QUE DEVE CONTER NO TERMO DE REFERÊNCIA OU NO PROJETO BÁSICO?

- 9) Obrigações das partes envolvidas (contratada e contratante);
- 10) Fiscalização do contrato;
- 11) Condições de pagamento;
- 12) Vigência do contrato;
- 13) Sanções administrativas;
- 14) Amostras, vistoria;
- 15) Garantia contratual;
- 16) Cronograma físico-financeiro
- 17) Outras informações

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

- **SISTEMA GESTOR DE DOCUMENTOS – SGD**
- Módulo do Sistema Eletrônico Gestor de Compras que permite aos usuários a elaboração de Termos de Referência, Editais e Minutas de Contratos, a partir de modelos padronizados.

TERMO DE REFERÊNCIA: Planejamento da Contratação

Obrigada!

Celina Varela- celina@cge.pb.gov.br

Tatiana Rollo – tatiana@cge.pb.gov.br

3218-7524