

Entrevista com a professora da ENAP Gisele Aparecida Gonçalves de Oliveira sobre boas práticas na elaboração de termos de referência



◀ Entrevista com o professor da ENAP Antônio Jorge Leitão sobre aditamentos contratuais.

Entrevista com a professora da ENAP Cecília de Almeida Costa sobre estudos técnicos preliminares nas contratações públicas ▶

Mostrar respostas aninhadas ▼



Entrevista com a professora da ENAP Gisele Aparecida Gonçalves de Oliveira sobre boas práticas na elaboração de termos de referência
por Gabriel Alves - terça, 5 Set 2017, 07:19

(05/09/2017) Entrevista com a professora da ENAP Gisele Aparecida Gonçalves de Oliveira sobre boas práticas na elaboração de termos de referência. As perguntas foram elaboradas pelo professor da ENAP Marcio Motta Lima da Cruz.

1-Professora Gisele, a nova Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05/2017 enfatizou a importância da fase de Planejamento da Contratação. Na sua opinião, de que forma as novas disposições trazidas pela IN ajudarão no incremento de qualidade da última etapa do Planejamento da Contratação, que é a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico?

Gisele: Gosto muito da mudança de cultura que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão vem implementando na Administração, primeiro com as contratações voltadas para Soluções de Tecnologia da Informação, sob a égide da Instrução Normativa nº 04/2014 e agora, para as contratações de serviços para realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta de que trata da Instrução Normativa nº 05/2017. Embora o planejamento conste como princípio fundamental da Administração lá no Decreto-Lei nº 200/67, andava um pouco esquecido.

Acho preocupante que o documento de abertura de um processo de contratação pública seja, exatamente, o Termo de Referência. Dá a entender que não houve nenhum estudo prévio à sua construção. De fato, às vezes, não houve mesmo! Mas, na maioria das vezes, existe sim uma preocupação em melhorar a contratação, principalmente, quando refere-se aos serviços continuados. No entanto, essa preocupação nem sempre é do demandante e, sim, da área de licitações, do pregoeiro, ou outro setor que atue no processo.

A fase de planejamento a que se refere a IN 05/2017 prevê a elaboração dos Estudos Preliminares e do Gerenciamento de Riscos em momento anterior a elaboração do Termo de Referência que, se levado a sério, mudará a forma das contratações de serviços.

Digo isso porque espero, de verdade, que os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Riscos não se transformem em apenas mais um formulário a ser preenchido, sem qualquer crítica.

As diretrizes para elaboração dos estudos preliminares previstas no art. 24 da IN e no Anexo III deixam claro que todas as decisões que forem tomadas no processo deverão estar pautadas na necessidade da Administração.

Falemos, por exemplo, da obrigatoriedade de parcelamento do objeto a que se refere o §1º do art. 23 da Lei 8.666/93 que tem por objetivo principal a ampliação da competitividade. De fato, o objetivo é legítimo, mas veja que

o.000/95 que tem por objetivo principal a ampliação da competitividade. De fato, o objetivo é legítimo, mas veja que a finalidade da licitação é o alcance da proposta mais vantajosa. Não é incomum nos depararmos com o parcelamento de objetos para atender ao mandamento da Lei e em total detrimento da necessidade da Administração. É preciso nos lembrar que o parcelamento do objeto deve visar precipuamente o interesse da Administração, como o caso analisado pelo Tribunal de Contas da União que resultou no Acórdão 1.238/2016-P de relatoria da Ministra Ana Arraes.

Assim, caberá a Equipe de Planejamento, com base na necessidade descrita, decidir pelo parcelamento ou não do objeto. Isso me parece um grande passo rumo a contratações de qualidade. Entendo que com os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Riscos sendo elaborados em conformidade com a real necessidade da Administração, certamente, o resultado do processo de contratação pública será um objeto que satisfaça a necessidade da administração.

2-No que diferem as etapas de Estudos Preliminares e Termo de Referência? Seria o Termo de Referência apenas uma etapa que traria um detalhamento maior dos Estudos Preliminares?

Gisele: Acredito que a principal diferença entre as etapas de Estudos Preliminares e Termo de Referência seja o foco que deva ser dado por cada uma delas. Enquanto o Termo de Referência destina-se a descrever a solução (objeto) que se pretende buscar para atender a necessidade da Administração, os Estudos Preliminares tratam de descrever a necessidade, analisando as soluções disponíveis no mercado, para então, decidir pela viabilidade ou não da contratação. Embora possa soar estranho, em alguns casos, a melhor solução é não comprar/contratar.



Decidindo pela contratação, o Termo de Referência será elaborado a partir dos Estudos Preliminares e do Gerenciamento de Riscos, no entanto, trará um nível de detalhamento maior para a execução do objeto e a gestão do contrato, mas também trará novas informações importantes, tais como, a definição da forma de seleção do fornecedor, critérios de qualificação técnica pertinentes, além da realização de ampla pesquisa de mercado.

3-Pela relativa novidade do tema, há muitas dúvidas sobre a etapa de Gerenciamento de Riscos e seu documento materializador, o Mapa de Riscos. Que sugestões/dicas poderiam ser dadas para a elaboração deste documento, de modo que ele possa contribuir para o sucesso da contratação?

Gisele: Estamos vivendo um momento de euforia, por assim dizer, para todo lado que se olha o assunto é Gestão de Riscos. Tenho visto uma preocupação generalizada em eliminar todos os riscos da contratação como forma de gerenciamento de riscos. No entanto, gerenciar riscos NÃO significa eliminá-los, não é esse o objetivo da gestão de riscos, mas sim, identifica-los, analisa-los e avalia-los, para só então decidir como tratá-los.

O Gerenciamento de Riscos deve ser elaborado na fase inicial do processo, quando poderão ser levantados vários riscos que impeçam o alcance do objetivo que se pretende, qual seja, a satisfação da necessidade de Administração. Sendo necessário o seu acompanhamento durante as fases seguintes da contratação e, principalmente, durante a execução contratual, que é quando, de fato, muitos eventos podem ocorrer para dificultar ou impedir que o serviço seja executado e a necessidade atendida. No caso de contratações de serviços continuados, é interessante contar com o apoio dos fiscais que acompanham a execução contratual para apoiar na identificação, análise e avaliação dos riscos.

4-De que forma o Instrumento de Medição de Resultados (IMR), que substitui o Acordo de Nível de Serviço (ANS), pode contribuir, ao ser inserido no Termo de Referência, para a qualidade da contratação?

Gisele: Nos termos da IN 5/2017 o Instrumento de Medição de Resultados – IMR é um mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

Um cuidado que se deve ter ao elaborar o IMR é lembrar que os indicadores a serem adotados devem ter como objetivo avaliar a qualidade do serviço, definindo os percentuais de redimensionamento dos pagamentos através das glosas.

Os indicadores devem ser objetivamente observáveis e comprováveis e estar previamente definidos no Termo de Referência, de forma que serão conhecidos dos licitantes quando da publicação do Edital. Portanto, não é factível que o contratado insurja contra as adequações decorrentes do IMR, haja vista, ser de seu conhecimento as regras de execução dos serviços quando decidiu participar do processo licitatório, sem qualquer questionamento sobre os indicadores definidos em Edital.

Em síntese, a grande vantagem do IMR é que a Administração irá pagar somente pelo que recebeu. Por isso, a função do fiscal é essencial para acompanhar a correta execução do serviço. É um grande incentivo para o contratado executar, de fato, o que está definido no contrato. Lembrando que o objetivo da administração é receber tudo o que contratou, logo, os constantes ajustes decorrentes do declínio na qualidade do serviço poderão, ainda, ensejar aplicação de sanções.

5-Desde 2010, com o advento da Lei 12.349, que alterou o artigo 3º da Lei 8666, a sustentabilidade passou a estar no mesmo patamar da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa como um dos objetivos do procedimento licitatório. Porém, à primeira vista, a promoção da sustentabilidade parece ser antagônica a estes dois outros princípios, pois pode elevar a restrição à competitividade e os preços obtidos no certame. Então, de que forma podemos conjugar a sustentabilidade com estes outros dois objetivos?

Gisele: Para responder a essa pergunta Márcio peço que analise comigo a seguinte situação: se formos a feira comum compraremos um pé de alface por 1 real, no entanto, se formos a uma feira orgânica, compraremos um pé de alface por dois reais. O que te leva pagar o dobro do preço por um mesmo produto? Arrisco a dizer que não é o produto em si, mas o que ele representa!

Bom, estamos falando de administração pública e, claro, não é possível pagar o dobro do preço por um mesmo objeto, até pelo pressuposto das finalidades da licitação que são: selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração (que não significa necessariamente a de valor mais baixo), de forma a assegurar igual oportunidade a todos os interessados (princípio da isonomia) e, ainda, promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Acertadamente, a IN prevê que a inclusão dos critérios e práticas de sustentabilidade devem ser avaliados pela Equipe de Planejamento durante a elaboração dos Estudos Preliminares, a quem caberá decidir pela viabilidade ou não da contratação. Se, ao inclui-los, a Administração restringir a competitividade a um fornecedor único, deverá a Equipe de Planejamento decidir pela inviabilidade da contratação, exceto, claro, se for essa a solução que melhor atende a necessidade da Administração.

Observe um detalhe muito importante: a NECESSIDADE. Com a obrigatoriedade de planejar a contratação e gerenciar os riscos envolvidos, cada vez mais, a Administração deverá buscar na necessidade delimitada as justificativas para as decisões que serão tomadas no decorrer do processo de contratação pública.

Dessa forma, embora custo mais alto dos produtos sustentáveis, normalmente, usado como uma das justificativas para decidir pela não contratação sustentável, cairá por terra, posto que o objeto ou as obrigações que seguem as diretrizes de sustentabilidade definidas na legislação estarão aderentes a necessidade da Administração.

Ocorre que o Estado Brasileiro é o seu maior cliente e esse poder de compra é visto como uma oportunidade de fomentar o desenvolvimento nacional, no entanto, esse poder de compra não pode ser usado de forma irresponsável, trazendo prejuízos ao erário.

Enfatizo, ainda assim, que é necessária análise das soluções disponíveis no mercado, para não incorrer em restrição à competitividade sem justificativa e ampla pesquisa de preços para avaliação da disponibilidade orçamentária.

Ressalto, por fim, que a sustentabilidade precisa ser vista como algo maior que simplesmente incluir uma especificação na descrição de um objeto ou impor ao contratado obrigações que, quiçá, serão fiscalizadas.

6-Na elaboração do orçamento estimado da contratação, que boas práticas podem ser recomendadas para uma melhor adequação deste documento aos preços praticados no mercado?

Gisele: A pesquisa de preços é uma das fases mais importantes do processo de contratação pública e, até a publicação da Instrução Normativa nº 05/2014, pouco ou quase nada, se tinha sobre o tema.

Somente após a realização da pesquisa de preços é possível:

1. Estimar o orçamento que deverá ser despendido na contratação;
2. Determinar o preço máximo que a Administração está disposta a pagar pelo objeto (inciso X, art. 40, Lei nº 8.666/93);
3. Verificar o enquadramento quanto a exclusividade da contratação para microempresas e empresas de pequeno porte;
4. Escolher a modalidade da licitação, caso se enquadre nas modalidades da Lei 8.666/93;
5. Atender as exigências quanto a publicidade, caso seja um pregão; e
6. Subsidiar a análise e o julgamento das propostas.

Diante disso, não parece razoável que a pesquisa de preços fosse realizada com a média de três preços com fornecedores. No entanto, a pesquisa foi feita assim por muitos anos, levando a uma série de problemas, como licitações fracassadas, desertas, ou mesmo, aquisições que não atendem a necessidade da Administração.

A Instrução Normativa prevê que a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

- a. painel de preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;
- b. contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- c. pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou



- d. pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias..

Além das fontes de pesquisa, a Instrução Normativa trouxe outras regras importantes, como a desconsideração de valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

Entendo que o que agrega qualidade a pesquisa de preços é a análise crítica dos dados coletados. Por exemplo, se for realizar uma pesquisa de preços para aquisição de canetas, não será suficiente a escolha três preços disponíveis no Painel de Preços. É preciso analisar a quantidade; a marca disponibilizada; o local de entrega; se será formalizada Ata de Registro de Preços; a unidade de medida. Fazer a pesquisa de preços com canetas de marca “xingling” esperando comprar, pelo mesmo preço, uma caneta de marca de boa qualidade, não parece ser razoável. Assim, as informações de: quantidade; marca; modelo; local de entrega; potência; unidade de medida; garantias; prazo de validade; contribuirão para análise crítica dos dados coletados e permitirá que o processo de contratação pública seja concluído com sucesso.

Certamente essa análise detalhada demandará um pouco mais de tempo por parte de quem estiver fazendo a pesquisa de preços, no entanto, é ganho de qualidade e tempo nas fases seguintes do processo. Afinal, quem não faz bem feito, faz duas vezes!

Outro ponto importante é que a definição do valor estimado não precisa, necessariamente, resultar de uma pesquisa de preços. É o caso das contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, quando a própria Administração terá condições de elaborar as planilhas de custos e formação de preços para definir o valor do posto de serviço. De posse do valor dos salários, definidos em convenção coletiva de trabalho, onde também são definidos os valores dos benefícios, como vale alimentação, e os encargos previdenciários e trabalhistas definidos na legislação, a administração tem condições de preencher a planilha de custo e formação de preços e definir o valor máximo que está disposta a pagar pelo serviço. Para os serviços de limpeza e vigilância é possível contar também com os valores limites publicados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.



7-Na elaboração de Termos de Referência para serviços continuados de limpeza, quais as melhores práticas a serem adotadas para a estimativa do quantitativo de prestadores de serviço? Devem ser utilizadas como parâmetro as produtividades de referência estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, agora alteradas pela IN 05/2017?

Gisele: A melhor referência que se pode ter é a realidade do próprio contratante, isso é fato! E agora está definido na IN 05/2017: os órgãos e entidades deverão utilizar as experiências e os parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão de obra, em face das características das áreas a serem limpas, buscando sempre fatores econômicos favoráveis à Administração Pública.

O melhor momento para essa avaliação é na elaboração dos Estudos Preliminares e, se possível, com a participação dos fiscais do contrato em execução e daqueles a quem será confiada a fiscalização dos serviços do próximo contrato. Ninguém melhor que o responsável pelo acompanhamento da execução contratual para opinar quais pontos mais sensíveis do contrato e onde pode melhorar.

Acredito que todas as inovações trazidas pela IN 05/2017 irão contribuir para o aperfeiçoamento das contratações de serviços.

O exercício de observação e fiscalização da execução dos serviços, naturalmente, levarão o órgão a uma maturidade sobre a realidade do contrato, contribuindo para a adoção de produtividades diferenciadas dos referenciais da IN 05/2017.

Enquanto o órgão não alcançar esse equilíbrio, a utilização das produtividades de referência definidas na IN devem ser utilizadas nos processos de contratação. Interessante que a IN trouxe uma certa flexibilidade para execução dos contratos, veja, por exemplo, que o art. 62 prevê a possibilidade de adequação do contrato à produtividade efetivamente realizada, claro, dentro dos limites do §1º do art. 65 da Lei 8.666/93. Entenda essa flexibilidade como um pequeno ajuste e, jamais, como uma possibilidade de deixar o planejamento em segundo plano.

Outro ponto que vejo com bons olhos é o fato do órgão poder permitir que os licitantes possam apresentar produtividades diferenciadas daquela estabelecida pela Administração como referência, quando o licitante deverá comprovar a exequibilidade da proposta. É uma forma de incentivar a eficiência da iniciativa privada e, como resultado, a Administração é beneficiada diretamente com a utilização de equipamentos que resultam em maior produtividade.

8-A fixação do valor da remuneração dos trabalhadores da empresa contratada em valores superiores aos previstos em convenções ou acordos coletivos pode ser considerada uma boa prática? Se sim, em que situações?

Veja bem, não diria que a fixação de valor de salários superiores àqueles definidos nas convenções coletivas de trabalho seria uma boa prática pois, implica, necessariamente, em um aumento do custo da contratação.

No entanto, pode ser essencial a fixação de salários acima das CCT's em decorrência da necessidade da

Administração. Assim, com base nos Estudos Preliminares elaborados na fase preparatória da contratação, a Equipe de Planejamento irá analisar o cabimento dessa exigência e, aí sim, considero ser uma boa prática por ser essencial para atender a necessidade da Administração e n. Por exemplo, na contratação de um serviço de apoio administrativo em que seja necessário a disponibilização de mão de obra mais especializada para realização de atividades além daquelas previstas para a categoria na Classificação Brasileira de Ocupações – CBO. Nesse caso, para atender a necessidade da Administração e alcançar a proposta mais vantajosa será necessário a fixação de salários superiores àqueles definidos na CCT.

9-Que recomendações podem ser dadas para tornar mais céleres os processos de trabalho destinados à contratação de serviços?

Gisele: O que considero mais importante para tornar o processo de contratação mais célere é a integração entre os atores envolvidos no processo de trabalho. O demandante precisa conversar com a área de licitações, isso é essencial para minimizar as idas e vindas do processo e contribui para o ganho de qualidade das contratações. Pois não basta finalizar a licitação, é necessário que o serviço seja bem executado e, o mais importante, que atenda às necessidades de Administração.

Além disso, a definição interna das atribuições dos atores do processo, o mapeamento dos processos de trabalho e a padronização de modelos a serem adotados dentro da organização são ações que tendem a otimizar o processo de contratação.

Em todo caso, quando não se sabe por onde começar, comece pela utilização das minutas padrão disponibilizadas pela Advocacia Geral da União, cuja adoção é obrigatória para os órgãos do Sistema de Serviços Gerais - Sisg, nos termos do art. 35 da IN 05/2017.

10-Quais as principais falhas observadas na elaboração de Termos de Referência e quais os cuidados necessários para minimizá-las?

Gisele: Existem muitas situações que podem levar ao fracasso da contratação: especificação incompleta; pesquisa de preços deficiente; exigências restritivas ou desnecessárias; direcionamentos. Mas o que vejo de mais grave nos processos de contratação pública é a ausência da delimitação da necessidade. Muitos são os casos em que o ponto de partida é o objeto da licitação e não há necessidade a ser atendida.

Por exemplo, imagine o seguinte objeto: contratação de serviço de locação de veículos com motorista, para o qual o termo de referência estará aderente as minutas padrão disponibilizadas pela AGU, sem nenhum dos vícios citados anteriormente. Até aí perfeito! Mas qual seria a real necessidade da administração? A necessidade é eventual transporte de servidores para atividades de fiscalização durante o período da realização das Olimpíadas 2016.

Para mim, a falha mais grave é não delimitar a real necessidade da Administração e realizar um processo de contratação pública com grande dispêndio financeiro, quando a necessidade poderia ser atendida de forma mais eficiente e econômica, por exemplo, com ressarcimento ao servidor pelo uso de táxi.

Percebe que o grande segredo do processo de contratação pública é a necessidade a ser atendida?! Repito isso em sala de aula um milhão de vezes, chega a ser chato! Mas quanto mais pessoas se preocuparem com o que é fundamental no processo de contratação pública, mais chances temos de alcançar a finalidade da licitação em total aderência aos princípios licitatórios.

GISELE APARECIDA GONÇALVES DE OLIVEIRA

Graduada em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências e Tecnologia de Unaí - MG, Especialização em Controladoria, Contabilidade Pública e Docência Superior pela Universidade Tuiuti do Paraná. Analista Administrativo e Pregoeira da Agência Nacional de Aviação Civil desde 2008. Instrutora da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

MÁRCIO MOTTA LIMA DA CRUZ

Graduado em Matemática pelo Uniceub, Especialização em Gestão Pública pela Uned - Madrid/Espanha. Mestrado em Fazenda Pública e Administração Financeira - IEF - Madrid/Espanha. Auditor Federal de Controle Externo do TCU desde 2004, tendo exercido as funções de Chefe do Serviço de Produção Gráfica (2006-2012), Assessor da Secretaria de Engenharia e Serviços de Apoio (2012), Chefe do Serviço de Elaboração de Termos de Referência de Serviços de Engenharia (2012-2013), Chefe do Serviço de Acompanhamento de Licitações (2013-2016), e atualmente exercendo a função de Diretor de Centralização e Padronização de Contratações. Instrutor da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, da Escola de Administração Fazendária - ESAF e Professor da Secretaria de Educação do DF.

(Editado por Eduardo Paracêncio - segunda, 4 Set 2017, 14:40)

◀ Entrevista com o professor da ENAP Antônio Jorge Leitão sobre aditamentos contratuais.

Entrevista com a professora da ENAP Cecília de Almeida Costa sobre estudos técnicos preliminares nas contratações públicas ▶

[Voltar para o início da comunidade ➡](#)

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP



 Brasil - Governo Federal

