



Manual Básico de Elaboração de Termo de Referência

Superintendência de Administração - SUAD



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

TERMO DE REFERÊNCIA

O presente manual tem por objetivo servir de guia para a elaboração, pelos órgãos da Fundação Municipal de Saúde de Niterói, dos termos de referência que instruem os processos administrativos de contratação, a partir da análise de seus elementos mínimos. Dependendo da necessidade da contratação, outros elementos não previstos neste manual poderão ser incluídos no Termo de Referência.

O art. 13 do Ato Normativo TCE-RJ nº 85 atribuem a tarefa de elaboração do Termo de Referência ao setor requisitante da contratação, orientação que será seguida pela FMS.

Destaca-se que será vedado o prosseguimento do procedimento sem a juntada do Termo de Referência contendo os elementos mínimos.

I – CONCEITO

É o documento que deverá conter os elementos técnicos capazes de propiciar a avaliação do custo, pela administração, com a contratação e os elementos técnicos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o serviço a ser contratado e orientar a execução e fiscalização contratual.

A legislação refere-se a Termo de Referência para as compras ou serviços comuns e serão utilizadas as licitações na modalidade Pregão, presencial ou eletrônico.

Pode-se afirmar que o TR tem como funções primordiais:



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

- a) a demonstração das necessidades da Administração;
- b) orientar a correta elaboração da proposta pelo licitante/interessado;
- c) evitar aquisições irracionais e desnecessárias, pela delimitação do objeto;
- d) a determinação das diretrizes da execução do objeto;
- e) assegurar o respeito ao princípio da isonomia, pela fixação de parâmetros objetos de comparabilidade entre as propostas;
- f) avaliar o custo da contratação.

Ao contrário do que se costuma pensar, há também necessidade de sua formalização em casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, tendo em vista que, nos termos do artigo 26 da Lei nº 8.666/93, mesmo nas hipóteses de contratação direta, o Poder Público deve selecionar a proposta mais vantajosa, à luz das especificações contidas no Termo de Referência.

Há um conteúdo essencial mínimo que o instrumento deve conter, para que possa cumprir adequadamente as suas funções. Os Decretos nº 3.555/00 e nº 5.450/05, que regulamentam respectivamente o pregão presencial e o pregão eletrônico, tratam do Termo de Referência. Das suas disposições, extraem-se alguns elementos que devem constar obrigatoriamente no Termo de Referência. São eles:

1. objeto;
2. justificativa da contratação;
3. justificativa do quantitativo/memória de cálculo;
4. especificações técnicas;



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

5. modo de execução do objeto/ cronograma físico-financeiro;
6. critério de aceitação do objeto;
7. qualificação técnica;
8. deveres da contratante;
9. deveres da contratada;
10. gestão e fiscalização do contrato;
11. estimativa do valor da contratação;
12. prazo de execução/vigência do contrato;
13. penalidades/sanções.
14. bloco de Financiamento
15. ações vinculadas na Programação Anual de Saúde;
16. condições gerais

II - ELEMENTOS ESSENCIAIS DO TERMO DE REFERÊNCIA

1 – OBJETO

Neste item deve ser especificado o que se pretende contratar.

O objeto deve ser indicado de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização. •

Deve haver cuidado ao descrever o objeto, para não gerar restrição ao



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

caráter competitivo da licitação, evitando-se o direcionamento para uma determinada marca ou empresa. Para tanto, deve ser utilizada a especificação de mercado, com as características correntes e com variedades de opções. •

Nesse sentido, os arts. 3º da Lei nº 8.666/93 e 37, XX, da CRFB/88, vedam a inclusão, no ato convocatório, de cláusulas, condições ou circunstâncias irrelevantes para a adequada execução do objeto, que acabem por limitar a disputa, restringindo, de forma irrazoável, o universo de potenciais competidores, em violação ao princípio da isonomia.

É preciso ter em mente o objetivo da contratação, identificando-se o que se pretende alcançar com a definição do objeto.

Na hipótese que haver, além da aquisição, serviços de instalação e montagem, esses devem ser incluídos no objeto.

2 – JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

A justificativa servirá para explicitar a motivação da contratação, uma vez que não basta que ela exista, é necessário que esteja previamente REGISTRADA NOS AUTOS DO PROCESSO.

A justificativa da necessidade da contratação deverá dispor, dentre outros, sobre:

- a) motivação da contratação;
- b) benefícios diretos e indiretos que resultarão da contratação;
- c) as razões para o agrupamento de itens em lotes ou para aquisição pelo preço global, se for o caso;
- d) a caracterização do ato de inexigibilidade ou dispensa de licitação, com a razão de escolha do executor, se for o caso;



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

e) referências a estudos preliminares.

Em suma, nesse item devem ser indicados os motivos para atender o interesse público por meio da contratação.

3 – JUSTIFICATIVA DO QUANTITATIVO/MEMÓRIA DE CÁLCULO

Também é elemento obrigatório no TR a justificativa do quantitativo. As estimativas das quantidades a serem contratadas são exigidas na Lei Federal nº 8666/93, art. 6º, IX, “f”, art. 7º, § 4º e art. 15, § 7º, I e II, e em diversas outras normas.

Instrumento fundamental para se obter as quantidades estimadas para a licitação é a memória de cálculo, também chamada de memorial de cálculo, é um documento que visa descrever todos os detalhes dos cálculos feitos para se chegar a determinado valor ou quantidade. Ou seja, é a discriminação de todos os cálculos até o resultado final a ser apresentado.

4 - ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA DO OBJETO

Neste item, deverá ser feita a delimitação qualitativa do objeto, através de uma descrição pormenorizada das características do objeto a ser contratado. Assim sendo, devem ser enumerados todos os atributos relevantes do objeto da contratação, os quais serão levados em consideração no momento do julgamento das propostas, como, por exemplo, a determinação do padrão de qualidade mínimo admissível. As exigências fixadas em normas técnicas oficiais que sejam inerentes ao adequado desempenho da prestação também deverão vir especificadas no TR



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

(ex.:ABNT/INMETRO/ANVISA/CTB/Legislação SUS etc.).

Ressalte-se que, na descrição das especificações técnicas do objeto, também são vedadas as particularizações impertinentes ou excessivas, que limitem, de maneira desproporcional, o universo de potenciais competidores interessados em contratar com a Administração Pública.

Por conseguinte, devem ser exigidas apenas especificações essenciais à garantia do adequado cumprimento das obrigações do futuro contrato (neste sentido, o art. 37, inc. XX, da CF).

Vale, neste ponto, transcrever o exemplo dado pela Escola de Contas do TCE, sobre a especificação correta do objeto, no qual demonstra a importância de uma correta especificação para a Administração Pública comprar o melhor com o menor preço:

“1 – CANETA ESFEROGRÁFICA, CORPO PLÁSTICO CILÍNDRICO OU SEXTAVADO TRANSPARENTE CRISTAL, COM PONTA LATÃO + ESFERA DE TUNGSTÊNIO, ESCRITA MÉDIA EM COR AZUL.

2 – CANETA ESFEROGRÁFICA, ESCRITA MÉDIA AZUL MEDINDO APROXIMADAMENTE 14CM DE COMPRIMENTO, CORPO EM RESINA TERMOPLÁSTICA, TRANSLUCIDA, SEXTAVADA, COM NO MÍNIMO 1,00MM DE ESPESSURA. PONTA EM LATAO, ESCRITA RESISTENTE SEM FALHAS, SEM BORRAS, SEM EXCESSO DE TINTA DURANTE O TRACADO, SUPORTANDO O ESFORÇO ATÉ O FINAL DA CARGA, COM SELO DE QUALIDADE.

Conclusões: •

Os resultados obtidos nessa análise revelaram que as amostras de canetas esferográficas analisadas de origem nacional possuem, em média, capacidade de escrita maior que as canetas importadas da China e de outras procedências.



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Quando se compara preço por capacidade de escrita, os resultados são alarmantes, pois para escrever, por exemplo, 10.000 (dez mil) metros, o consumidor brasileiro está pagando, em média, 6 (seis) vezes mais pela caneta importada.

É importante ressaltar que as diferenças encontradas na análise entre as amostras das canetas nacionais e as importadas, principalmente da China, são prejudiciais aos consumidores, principalmente àqueles que adquirem material didático escolar em grande quantidade, como escolas municipais e estaduais.”

Diante dos resultados apresentados nesta análise, o Inmetro enviou os resultados para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, para que possam ser apreciados e avaliados.”

Para maior celeridade processual, o solicitante – com conhecimento técnico suficiente para tal – deve estabelecer os códigos a serem utilizados para cadastramento do item no sistema do município (E-Cidade) e para procedimento licitatório (CATMAT/CATSER, conforme for). Deste modo, reduz-se as chances de setores não técnicos cometerem equívocos quanto ao cadastramento dos itens nas diversas etapas de trâmite processual.

5 – MODO DE EXECUÇÃO DO OBJETO

O TR deverá estabelecer com clareza e precisão todas as circunstâncias relacionadas ao adequado cumprimento das obrigações pelas partes.

Assim, aspectos essenciais pertinentes à realização do objeto, tais como a forma, o local, o tempo de execução das prestações e a forma de pagamento, devem ser detalhados neste item.



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Nos casos de execução de serviços e obras que serão executados em etapas, ao longo de um determinado período ou nos casos de compras com entrega parcelada, é necessária a apresentação do CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO, que é o instrumento que se destina a representar as etapas da execução de um trabalho, dividindo em períodos e em tarefas o todo a ser realizado.

6 - CRITÉRIOS DE ACEITAÇÃO DO OBJETO

Neste item deverão ser verificados os quais ***critérios serão utilizados para decidir se o objeto será aceito ou rejeitado.***

Conforme orientação do TCE:

- É preciso estabelecer critérios objetivos para a avaliação da qualidade das diversas etapas de execução do objeto de modo que seja possível aferir se os mesmos foram prestados de forma satisfatória pela empresa contratada, e com a qualidade desejada.
- Os critérios de recebimento do objeto, inclusive os prazos do recebimento provisório e definitivo, devem estar bem delimitados no Termo de Referência, para auxiliar a comissão de recebimento e o gestor /fiscal do contrato.

7- QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Informar se há necessidade de apresentação documento de qualificação técnica, como por exemplo, atestado(s) de capacidade técnica para que o licitante comprove o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, prazos e/ou quantidades com o objeto a ser licitado.



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

- Os requisitos de qualificação técnica deverão respeitar os limites legais e sua exigência deve ser justificada – (conhecer a legislação que regulamenta a atividade).
- O art. 30 da Lei Federal nº 8.666/93 estabelece os limites para a documentação relativa à qualificação técnica a ser exigida.

Neste ponto não é permitido exigir declaração do fabricante e nem impor ao licitante despesas antes da contratação, bem como certificações de produtos com ISO.

8 - DOS DEVERES DA CONTRATANTE

Neste item deverão ser elencadas as principais obrigações a encargo da Fundação Municipal de Saúde, peculiares ao objeto da contratação, nos termos do artigo 55 da Lei nº 8.666/93.

Exemplo:

"Além das obrigações resultantes da aplicação da Lei nº 8.666/93 e demais normas pertinentes, são obrigações da Contratante:

- acompanhar e fiscalizar a execução do objeto contratado;
- atestar as faturas/notas fiscais;
- efetuar os pagamentos devidos nos prazos estabelecidos;
- prestar as informações e os esclarecimentos que venham a ser solicitados pela Contratada."

As principais obrigações da Administração Pública consistem no recebimento do objeto, no pagamento do preço estipulado, na fiscalização da execução do



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

contrato e na aplicação de sanções.

9 - DOS DEVERES DA CONTRATADA

Neste tópico devem ser listadas as principais obrigações a encargo do particular.

O descrito neste tópico irá auxiliar na definição das cláusulas do futuro contrato, conforme o disposto nos incisos do art. 55 da Lei nº 8.666/93. A principal obrigação da contratada é a de executar o objeto do contrato, na forma em que foi definido no instrumento convocatório e no contrato.

10 - DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO

O art. 58, II, da Lei nº 8.666/1993 atribui à Administração Pública contratante o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato. Não se trata de mera faculdade, mas de um dever que a lei impõe à Administração Pública. Presume-se que a fiscalização induzirá o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a seu encargo.

Para tanto é necessária a nomeação do gestor e de, pelo menos, 02 (dois) fiscais do contrato, sendo que:

- o fiscal do contrato é o servidor designado nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666/93, com poderes para atestar a regular execução dos serviços, informando ao gestor a adequação dos serviços prestados em relação às disposições contratuais.

- o gestor do contrato exerce a atividade relacionada com o planejamento de



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

contratações, formalização e acompanhamento da execução dos ajustes.

Uma efetiva fiscalização contribui para:

- entrega do objeto efetivamente contratado;
- prestação de serviços de qualidade;
- contenção de passivo trabalhista.

O recebimento do objeto do contrato é um dos principais momentos em que se verifica o exercício da fiscalização. Será avaliado se o objeto foi executado nos termos contratados ou não. De acordo com a natureza do objeto da contratação, a exigência de fiscalização poderá ser satisfeita no momento da entrega da prestação, sendo suficiente o controle de qualidade desenvolvido na ocasião de recebimento da prestação, como se verifica nas hipóteses de contratos de fornecimento de bens. Já em outros casos, como nos contratos de prestação de serviços, a fiscalização deverá ser realizada de forma contínua, enquanto perdurar o contrato.

11 - ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

As contratações públicas só podem ser efetivadas após a estimativa prévia do valor do contrato, que deve ser obrigatoriamente juntada ao processo administrativo de contratação.

Referida estimativa resulta de pesquisa de preços a ser realizada pela Contratante ainda durante a fase interna da licitação. Trata-se de procedimento obrigatório e prévio à realização dos processos de contratação pública, voltado à verificação das condições de contratação vigentes no mercado fornecedor do objeto a contratar.



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

A estimativa do valor da contratação tem por finalidades primordiais:

- a) determinar a escolha da modalidade licitatória, isto é, do modo pelo qual será processada a licitação, ou, eventualmente, fundamentar dispensa de licitação com base no valor (Lei 8.666, art. 24, I e II);
- b) verificar se há recursos orçamentários disponíveis e suficientes para fazer face à despesa gerada com a contratação no exercício financeiro em curso (vide arts. 7º e 14 da Lei nº 8.666/1993);
- c) servir de parâmetro objetivo para o julgamento das propostas apresentadas.

No município de Niterói foi editado o Decreto Municipal nº 12.517/2017, que prevê os seguintes parâmetros para a formação de preços estimados:

- I - consulta ao Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;
- II - consulta a preços publicados em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;
- III - consulta a contratos similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos;
- IV - pesquisa de mercado com fornecedores;
- V - pesquisa em bancos de preços públicos ou privados devidamente estabelecidos e reconhecidos no mercado.

Importante ressaltar, que a formação de preços deve ser apresentada em planilhas constando os itens, seus quantitativos e preços unitários e que, em se tratando de contratação de prestação de serviços, deverá conter o orçamento estimado em planilhas com a composição de todos os custos unitários.



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

12 – PRAZO DE EXECUÇÃO/VIGÊNCIA DO CONTRATO

Neste item deve ser definido o período de duração do contrato, que indica o prazo de vigência do ajuste, ou seja, o prazo previsto para que as partes cumpram as prestações que lhes competem.

A Lei nº 8.666/93 dispõe sobre os prazos aplicáveis aos contratos administrativos, em seu art. 57. Do mesmo modo, a Lei nº 10.520/02, em seu art. 3º, inciso I, determina a obrigatoriedade de fixação de prazos na fase preparatória do pregão.

Para fins de fixação do prazo de vigência, deve-se diferenciar os denominados contratos de execução instantânea (ou de escopo) e os contratos de execução continuada. Os primeiros impõem à parte contratada o dever de realizar uma prestação certa, específica. Uma vez cumprida a prestação, há o esgotamento do objeto contratual. Já os segundos impõem à parte o dever de realizar uma prestação que se renova ou se mantém no tempo. O objeto do contrato decompõe-se em tantas prestações de mesma natureza quantas possam ser realizadas durante o período de vigência do ajuste.

Assim, enquanto no contrato de execução instantânea, o prazo de vigência se presta a delimitar o interstício temporal dentro do qual a parte contratada deverá cumprir a prestação a seu encargo (por exemplo: 10 dias para entregar as canetas, a contar da publicação do extrato), em um contrato de execução continuada, o prazo destina-se a estabelecer o período de tempo dentro do qual o contrato produzirá efeitos e a prestação deverá ser desempenhada (ex.: prestar o serviço de limpeza, de segunda a sexta-feira, das 08h às 17h, nas repartições da FMS, pelo período de 12 meses).



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

13 – PENALIDADES

Neste item devem ser indicadas as penalidades aplicadas pelo descumprimento das condições consideradas relevantes na entrega do bem ou na execução do serviço, estabelecendo-se, sempre que possível, graus às infrações e as correspondentes penalidades, em medida não superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

As sanções administrativas passíveis de imposição são apenas aquelas previstas no art. 87 da Lei nº 8.666/1993, e devem estar previstas de forma expressa em edital, pois entende-se que o licitante tem de ter conhecimento prévio acerca do que se reputa como ato ilícito e das penalidades cominadas como consequência.

Especificamente em relação ao pregão, o art. 7º da Lei nº 10.520/02 determina que a multa deve estar prevista no edital e no contrato.

Exemplo:

"No caso de descumprimento de cláusulas contratuais, a Fundação Municipal de Saúde poderá aplicar as sanções previstas em lei e descritas no Termo de Referência assim como no contrato.

A penalidade de advertência será aplicada nas seguintes hipóteses: ;

A multa será aplicada por ___;

O contrato será rescindido nos seguintes casos: ___; (...)."



FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

14 – BLOCO DE FINANCIAMENTO SUS

Informar a qual Bloco de Financiamento do SUS e a qual componente esta ação esta vinculada na Lei Orçamentária Anual – LOA.

15 – AÇÃO VINCULADA NA PAS.

Informar a qual ação de Programação Anual de Saúde esta solicitação está vinculada.

16 – CONDIÇÕES GERAIS

Informações que visem elucidar eventuais dúvidas sobre qualquer dos tópicos acima, como por exemplo, forma de apresentação de amostra, plantas, croquis, tabelas, etc. Serão inseridas em caso de necessidade.

ANEXOS

ANEXO I – FLUXO DO TERMO DE REFERÊNCIA

ANEXO II – TERMO DE REFERÊNCIA

ANEXO I - A – MEMÓRIA DE CÁLCULO

ANEXO I - B – DECLARAÇÃO DO ALMOXARIFADO

ANEXO I – C – DECLARAÇÃO DO ÓRGÃO GERENCIADOR

ANEXO I – D – FLUXO DE AQUISIÇÃO DE BENS/MATERIAIS/SERVIÇOS