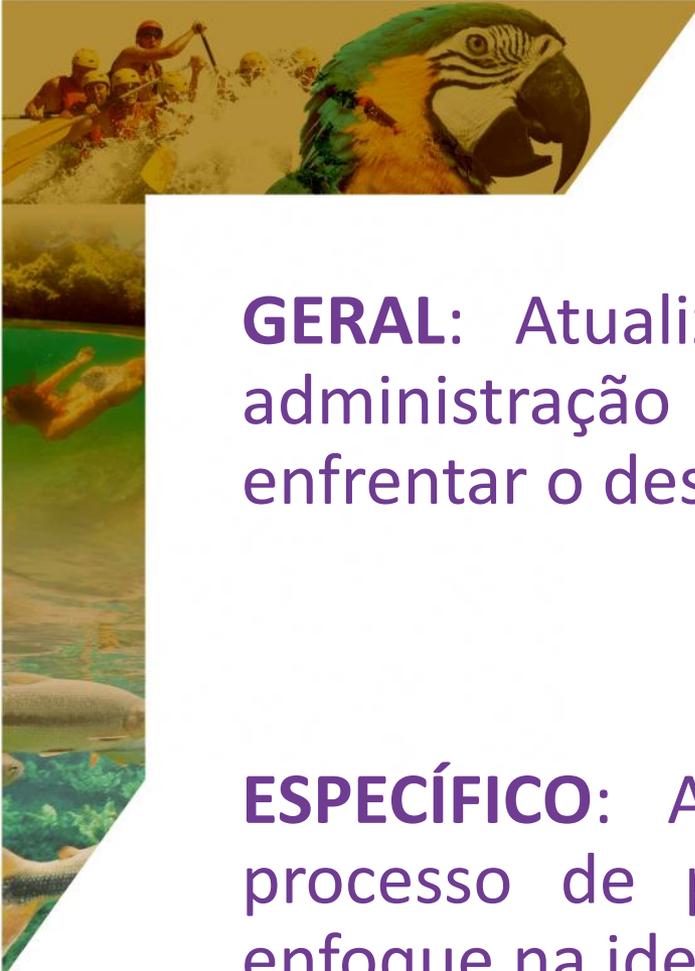


CONGRESSO BRASILEIRO  
DE BOAS PRÁTICAS EM  
**CONTRATOS E  
COMPRAS PÚBLICAS**  
3 A 6 DE SETEMBRO DE 2018  
**BONITO/MS**

# Vícios a serem evitados na elaboração do termo de referência

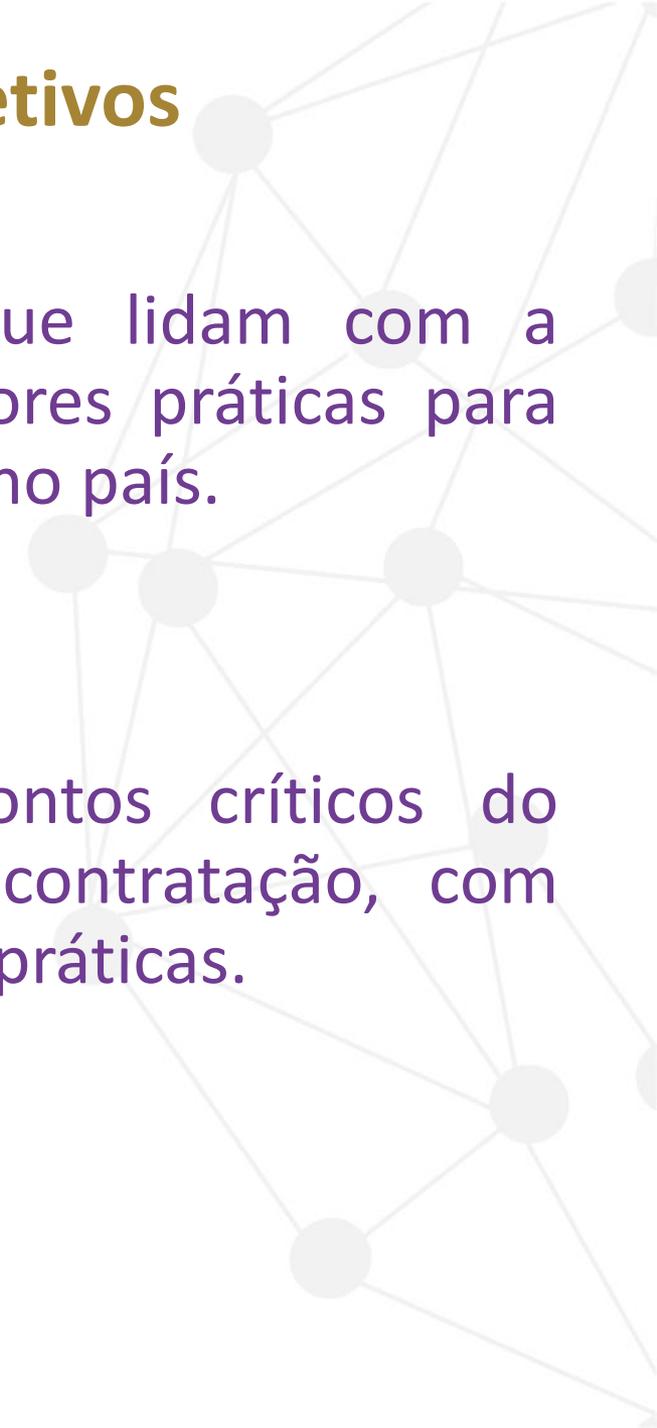
**Ronaldo Corrêa**

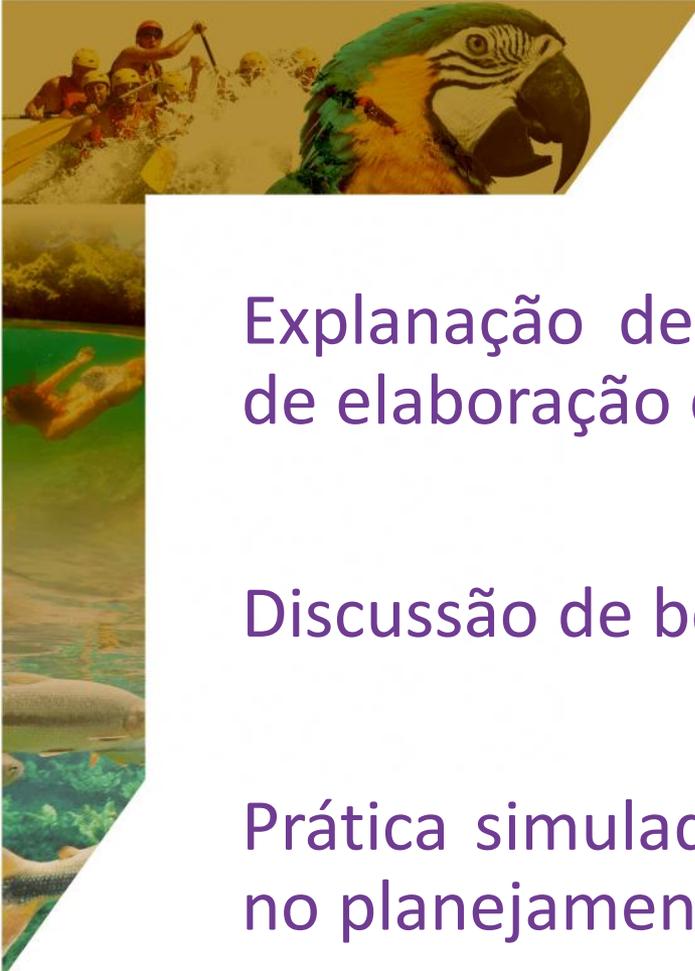


## Objetivos

**GERAL:** Atualizar os agentes que lidam com a administração pública das melhores práticas para enfrentar o desafio da corrupção no país.

**ESPECÍFICO:** Analisar alguns pontos críticos do processo de planejamento da contratação, com enfoque na identificação de boas práticas.





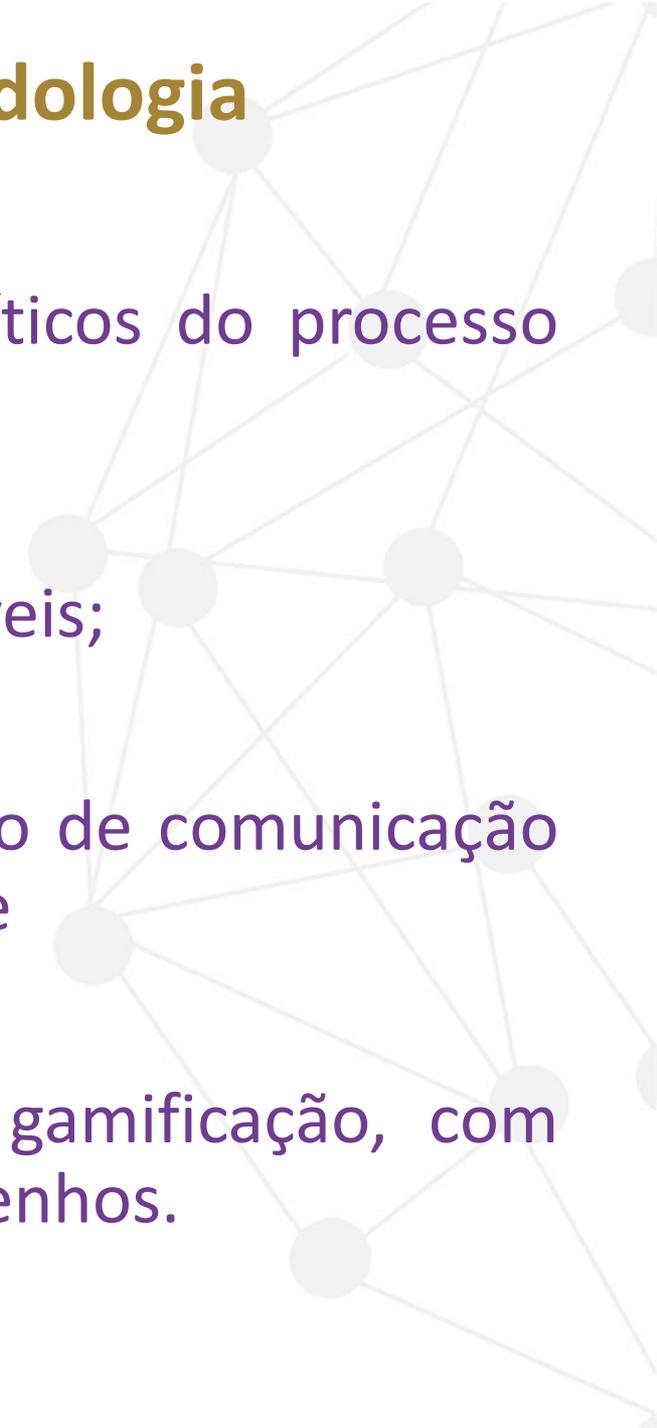
# Metodologia

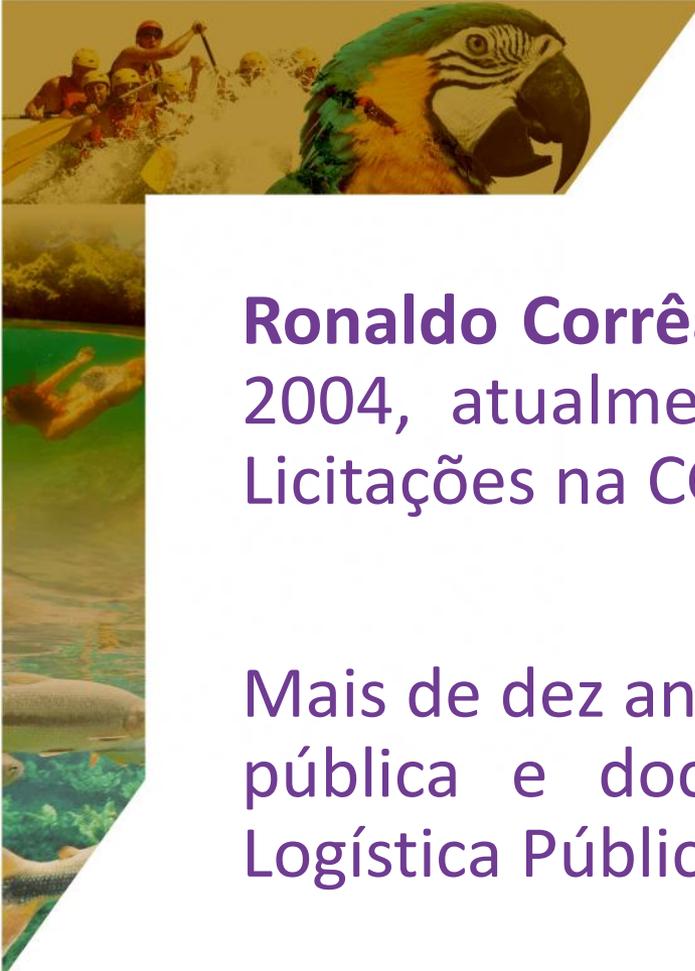
Explicação de alguns pontos críticos do processo de elaboração do TR;

Discussão de boas práticas aplicáveis;

Prática simulada sobre o processo de comunicação no planejamento da contratação e

Fixação de conteúdo mediante gamificação, com premiação dos melhores desempenhos.





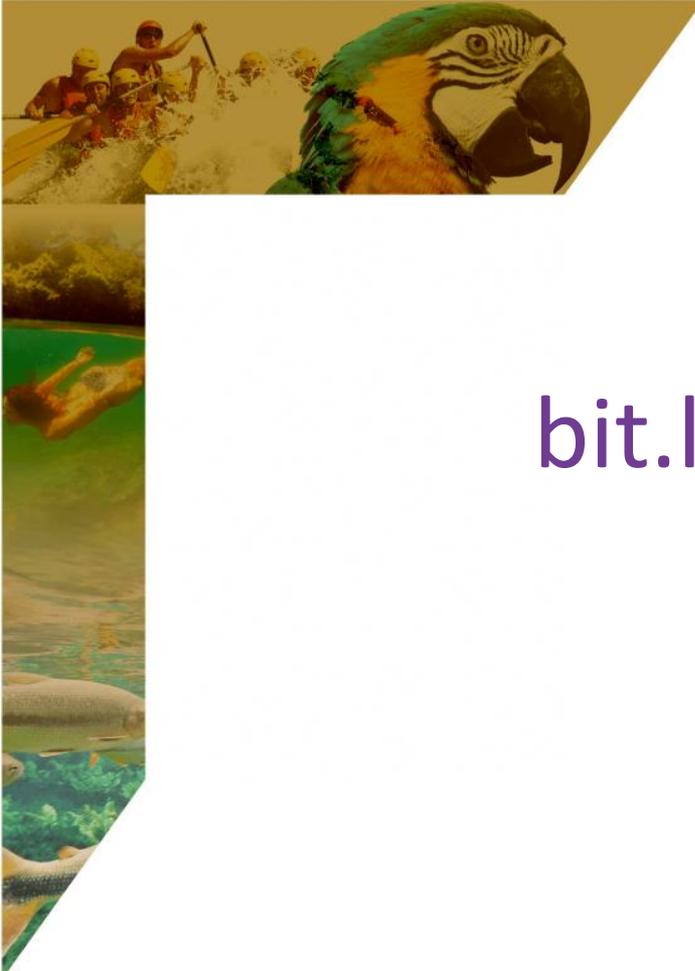
## Instrutor

**Ronaldo Corrêa** – Servidor da Polícia Federal desde 2004, atualmente é pregoeiro e Coordenador de Licitações na CGU.

Mais de dez anos de experiência prática em logística pública e docente do Programa de Gestão da Logística Pública da Enap.

Moderador e coordenador da comunidade de práticas Nelca, que conta com mais de três mil compradores públicos cadastrados.





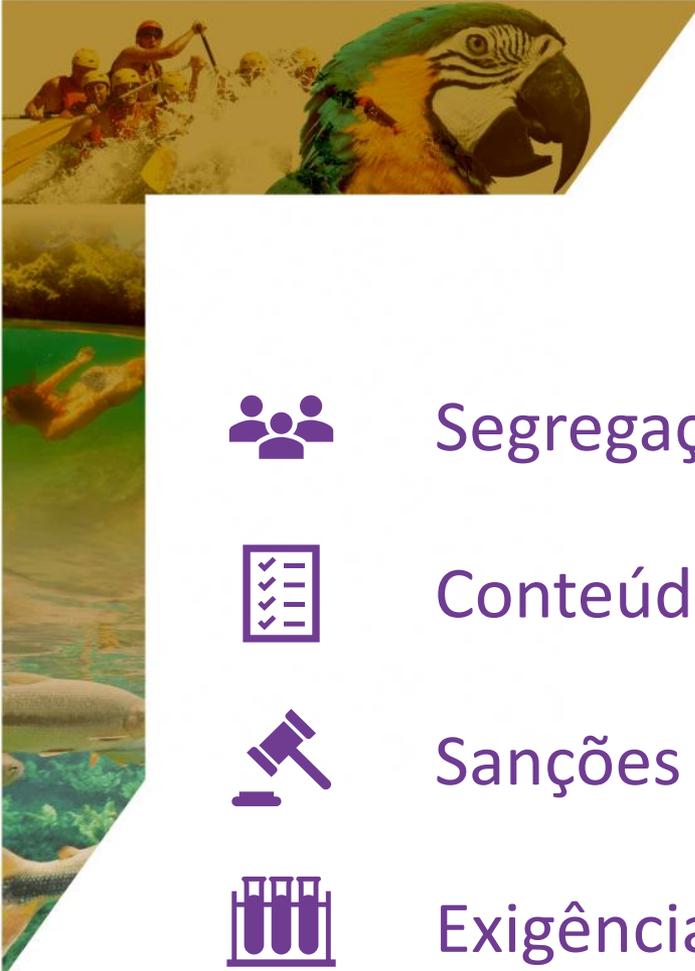
Slides

[bit.ly/slidescbbp2018](https://bit.ly/slidescbbp2018)



Scan me





# Conteúdo programático

## Primeira parte



Segregação de funções



Conteúdo mínimo do TR



Sanções administrativas



Exigência de amostras



Falhas de comunicação





# Segregação de funções

**É IRREGULAR** a falta de segregação de funções do pregoeiro em sua atuação múltipla de solicitar o serviço/licitação, elaborar o termo de referência, estimar os preços e elaborar o edital.



**OLICITANTE**

OLICITANTE.COM.BR



## Segregação de funções

Solicitação de compra efetuada por comissão de licitação infringe o princípio de segregação de funções... **Acórdão 4227/2017-Primeira Câmara**

É vedado o exercício, por uma mesma pessoa, das atribuições de pregoeiro e de fiscal do contrato celebrado, por atentar contra o princípio da segregação das funções. **Acórdão 1375/2015-Plenário**



# Segregação de funções

## IN 5/2017-SEGES/MP

...aquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação...

A segregação de funções... deve possibilitar... impedir que a mesma pessoa seja responsável por mais de uma atividade sensível ao mesmo tempo.  
**Acórdão 2829/2015-Plenário**



# Segregação de funções



## SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

**IN 1/2001  
SFC**

“separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização”

**IN 1/2016  
MP/CGU**

“segregação de funções (autorização, execução, registro, controle)”

**MACROFUNÇÃO  
020315**

“a segregação de funções consiste em princípio básico de controle interno administrativo que separa, por servidores distintos, as funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilidade”

**INTOSAI GOV  
9100**

“Segregação de funções (autorização, processamento, arquivo, revisão”



## Segregação de funções

### **NBC TA 315 (R1) – CFC**

**IDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS RISCOS DE DISTORÇÃO RELEVANTE POR MEIO DO ENTENDIMENTO DA ENTIDADE E DO SEU AMBIENTE**

**A99. ...As atividades de controle... manuais ou automatizadas, têm vários objetivos...**

**Exemplos de atividades de controle específicas...:**

- **segregação de funções.**



# Segregação de funções

## Segregação de funções.

Atribuir a pessoas diferentes as responsabilidades de **autorizar e registrar** transações, bem como **manter a custódia** dos ativos.

A segregação de funções **destina-se** a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de **perpetrar** e de **ocultar erros ou fraudes** no curso normal das suas funções.



## Segregação de funções

A57. As entidades de pequeno porte normalmente possuem **menos empregados**, o que pode **limitar a extensão praticável da segregação de funções**.

A63. De modo geral, a TI beneficia o controle interno da entidade, permitindo à entidade:

- aprimorar a capacidade de conseguir segregação eficaz de funções por meio da implementação de controles de segurança em **aplicativos, bases de dados e sistemas operacionais**.



# Segregação de funções

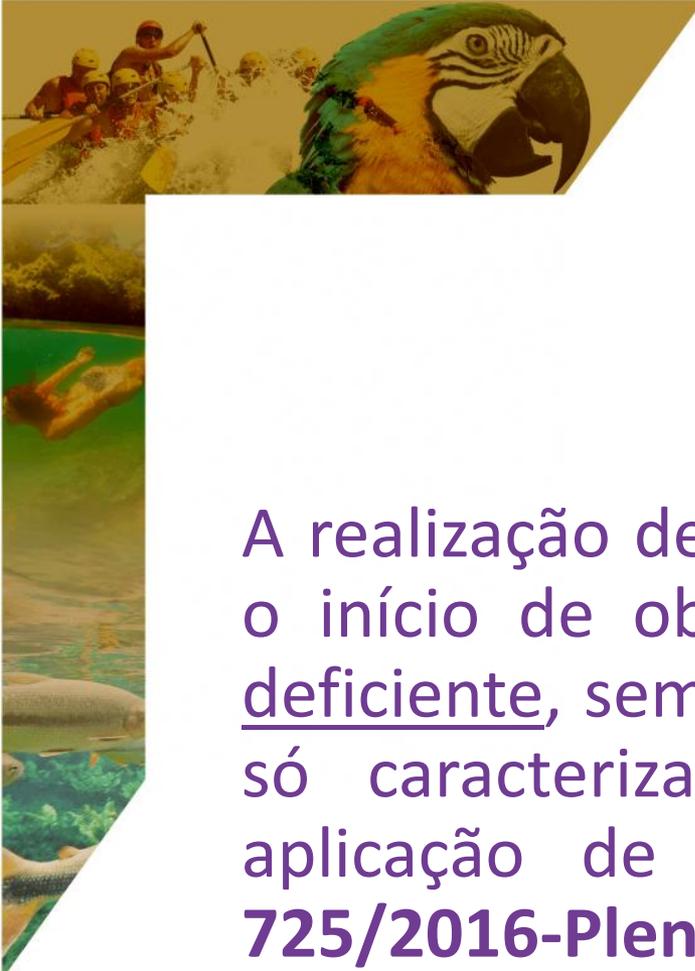
## Decreto-Lei 200/1967

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e **supressão de controles** que se evidenciarem como **puramente formais** ou cujo **custo seja evidentemente superior ao risco.**



# Conteúdo mínimo do TR





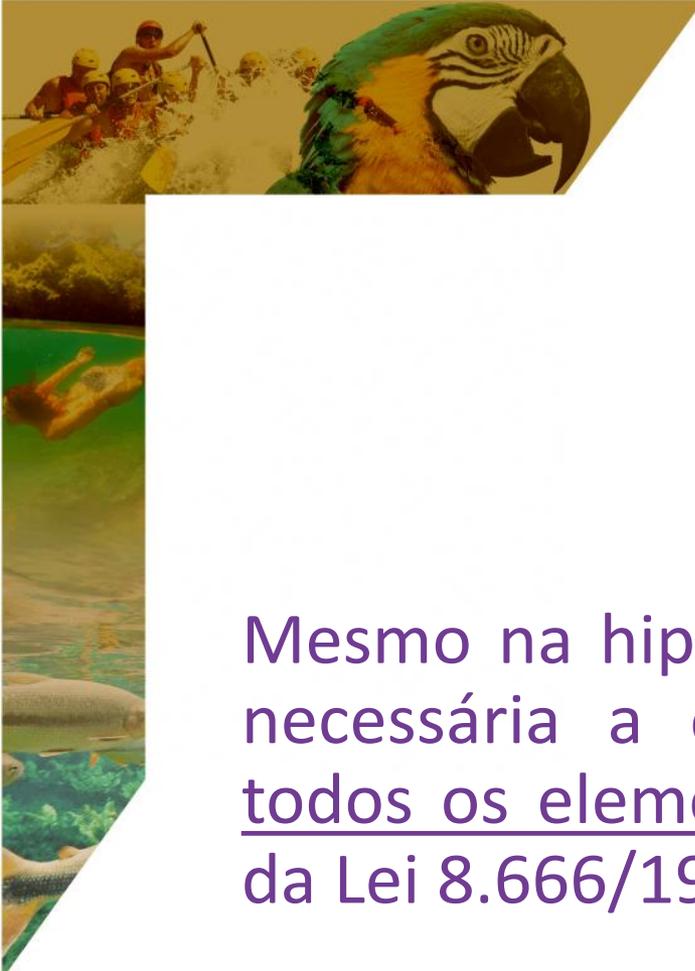
## Conteúdo mínimo do TR

A realização de licitação, a assinatura de contrato e o início de obras com adoção de projeto básico deficiente, sem os elementos exigidos em lei, por si só caracteriza irregularidade grave passível de aplicação de multa aos responsáveis. **Acórdão 725/2016-Plenário**



## Conteúdo mínimo do TR

A realização de licitação com base em projeto básico deficiente, impreciso e que não contempla todos os elementos necessários e suficientes para bem caracterizar e orçar a totalidade da obra constitui falha grave ensejadora de aplicação de multa aos responsáveis. **Acórdão 302/2016-Plenário**



## Conteúdo mínimo do TR

Mesmo na hipótese de contratação emergencial, é necessária a elaboração de projeto básico com todos os elementos indicados no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993... **Acórdão 3065/2012-Plenário**



# Conteúdo mínimo do TR

## Lei 8.666/1993

Art. 6º, IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço ... objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:



## Conteúdo mínimo do TR

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;



## Conteúdo mínimo do TR

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;



## Conteúdo mínimo do TR

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

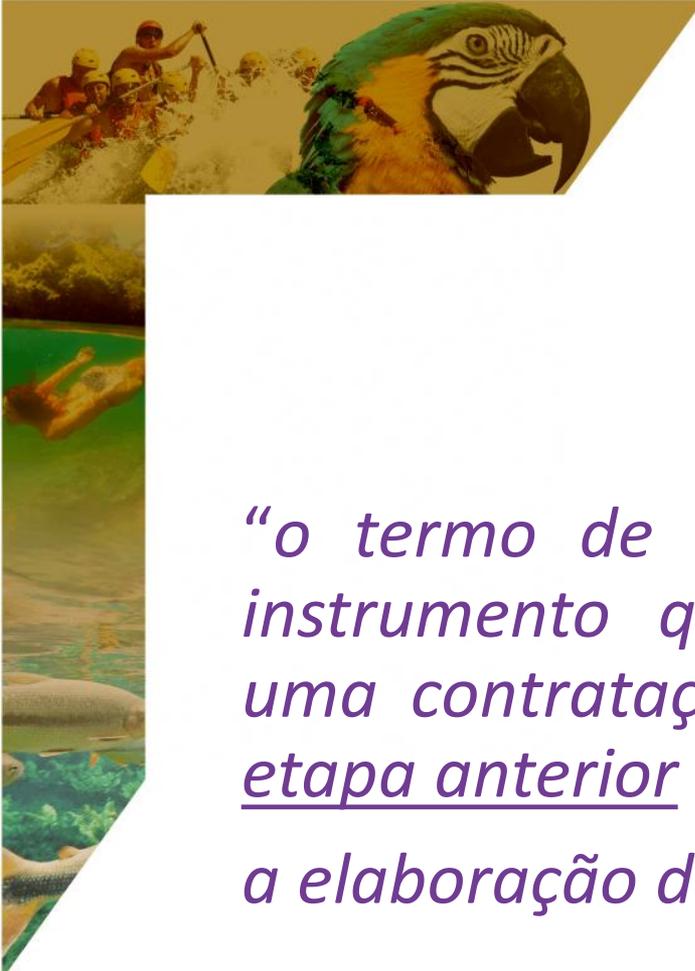


# Conteúdo mínimo do TR

## Nota Técnica 1/2009-SEFTI/TCU

*“conteúdo mínimo do termo de referência ou projeto básico para contratação de serviços de TI”*

*“interpretação sistemática feita pela Sefti do conjunto de normas que regem a elaboração de termos de referência e projetos básicos”*



## Conteúdo mínimo do TR

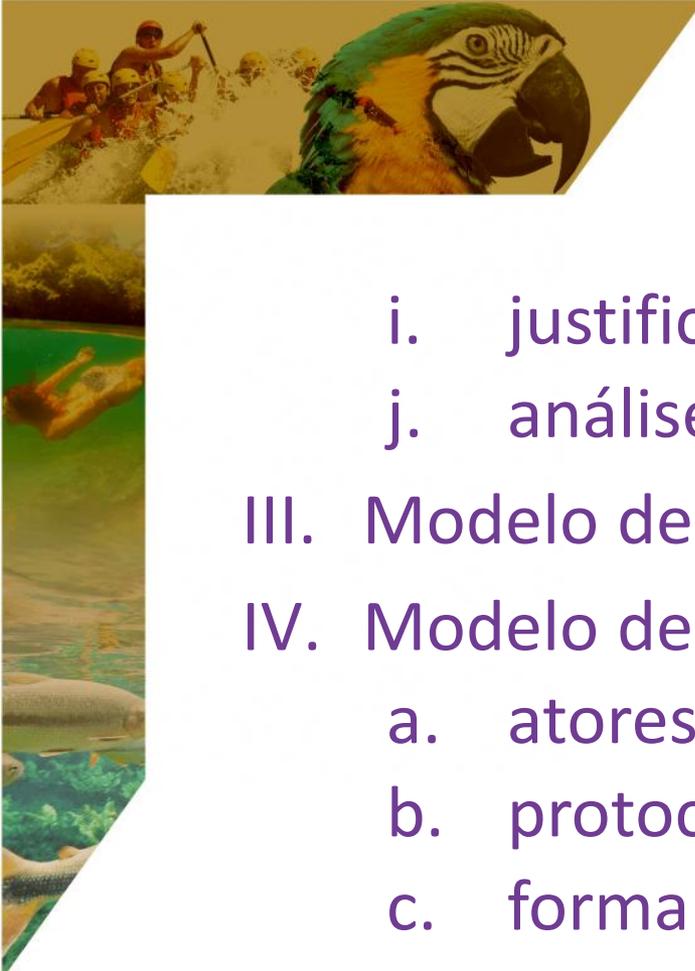
*“o termo de referência ou projeto básico é um instrumento que materializa o planejamento de uma contratação e é um desdobramento de uma etapa anterior do processo de contratação, que é a elaboração dos estudos técnicos preliminares”*



## Conteúdo mínimo do TR

4.1. Os TR e PB... devem conter:

- I. Definição do objeto;
- II. Fundamentação da contratação, sintetizando:
  - a. justificativas da necessidade;
  - b. relação demanda / quantidade contratada;
  - c. resultados a serem alcançados;
  - d. alinhamento estratégico;
  - e. requisitos da contratação;
  - f. soluções existentes no mercado;
  - g. justificativas da escolha da solução;
  - h. descrição da solução como um todo;



## Conteúdo mínimo do TR

- i. justificativas para parcelamento ou não;
  - j. análise da viabilidade técnica da solução.
- III. Modelo de prestação dos serviços;
- IV. Modelo de gestão do contrato:
- a. atores;
  - b. protocolo de comunicação;
  - c. forma de pagamento;
  - d. método para quantificar o volume;
  - e. formato e conteúdo do contrato;
  - f. método de avaliação da conformidade;



## Conteúdo mínimo do TR

- g. verificação das condições de habilitação;
- h. sanções, glosas e rescisão.

V. Estimativa do preço;

VI. Forma de seleção do fornecedor:

- a. classificação - serviço comum ou não;
- b. modalidade de licitação;
- c. benefícios ME/EPP.

VII. Critérios de seleção do fornecedor:

- a. qualificação técnica;
- b. critérios de aceitação da proposta;



## Conteúdo mínimo do TR

c. critério de aceitabilidade dos preços.

VIII. Adequação orçamentária da contratação.

### **PORTARIA 34/2017-AGU**

*Cria a Comissão Temática Permanente de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos no âmbito da Consultoria-Geral da União (CGU/AGU).*



# Conteúdo mínimo do TR

## COMPRAS

Pregão Eletrônico

Pregão Eletrônico - SRP

## SERVIÇOS NÃO CONTINUADOS

Pregão

Pregão SRP

## SERVIÇOS CONTINUADOS SEM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA

Pregão

Pregão SRP

## SERVIÇOS CONTINUADOS COM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA

Pregão

Pregão SRP

## SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL

## ENGENHARIA: SERVIÇOS COMUNS

Pregão Eletrônico

## ENGENHARIA: MODALIDADES CONVENCIONAIS

## OUTROS SERVIÇOS

[bit.ly/agumodelos](http://bit.ly/agumodelos)



# Sanções administrativas





# Sanções administrativas

## Lei 10.406/2002 (Código Civil)

Art. 40. As pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado.

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - ...autarquias...

V - ...demais entidades de caráter público...



## Sanções administrativas

O não cumprimento do contrato enseja aplicação das sanções previstas à empresa contratada, não se tratando de decisão discricionária dos gestores.

**Acórdão 2916/2013-Plenário**

O edital de licitação e o respectivo contrato, em atenção ao disposto no art. 55, incisos VII, VIII e IX, da Lei 8.666/1993, devem estabelecer claramente as situações para aplicação de penalidades e gradações entre as sanções de acordo com o potencial de lesão que poderá advir de cada conduta a ser apenada. **Acórdão 607/2016-Plenário**



# Sanções administrativas

## PARECER Nº 05/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

APLICAR APENAS A LEI DO PREGÃO PODE GERAR PROBLEMAS DE DOSIMETRIA DA PENA ... UMA VEZ QUE O ART. 7º DA LEI Nº 10.520, 2002, PREVÊ PARA TODAS AS CONDUITAS NELE PREVISTAS A MESMA CONSEQUÊNCIA...

PELA TEORIA DO DIÁLOGO DAS FONTES, É POSSÍVEL ... QUE SEJAM APLICADAS AS SANÇÕES DO ART. 87 DA LEI 8666, DE 1993, NOS CASOS REGIDOS PELA LEI 10.520, DE 2002, DE FORMA COORDENADA.



# Sanções administrativas

## IN 3/2018-SEGES/MP

Art. 34. São sanções passíveis de registro no Sicaf, além de outras que a lei possa prever:

I - advertência por escrito, conforme o inciso I do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, e o inciso I, do art. 83 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato, conforme o art. 86 e o inciso II do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, e o inciso II do art. 83 da Lei nº 13.303, de 2016;



## Sanções administrativas

III - suspensão temporária, conforme o inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, e o inciso III do art. 83 da Lei nº 13.303, de 2016;

IV - declaração de inidoneidade, conforme o inciso IV do artigo 87 da Lei nº 8.666, de 1993; e

V - impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, conforme o art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002.



# Sanções administrativas

## Lei 8.666/1993

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

## CNJ

Nos contratos, a cláusula penal é também conhecida como multa convencional ou sanção civil.



# Sanções administrativas

## Lei 10.406/2002 (Código Civil)

Art. 409. A cláusula penal estipulada conjuntamente com a obrigação, ou em ato posterior, pode referir-se à inexecução completa da obrigação, à de alguma cláusula especial ou simplesmente à mora.

Art. 412. O valor da cominação imposta na cláusula penal não pode exceder o da obrigação principal.



# Sanções administrativas

## Decreto 22.626/1933 (Lei da Usura)

Art. 9º. Não é válida a cláusula penal superior a importância de 10% do valor da dívida.

## Lei 8.078/1990 (CDC)

Art. 52, § 1º As multas de mora decorrentes do inadimplemento de obrigações no seu termo não poderão ser superiores a dois por cento do valor da prestação.



# Sanções administrativas

## Lei 5.172/1966 (CTN)

Art. 161, § 1º Se a lei não dispuser de modo diverso, os juros de mora são calculados à taxa de um por cento ao mês.

## Súmula 61 TJ/RJ

É válida, e não abusiva, a cláusula inserida em contrato de locação de imóvel urbano, que comina multa até o limite máximo de 10% sobre o débito locativo, não se aplicando a redução para 2%, prevista na Lei nº 8.078/90.



# Exigência de amostras





## Exigência de amostras

Jurisprudência consolidada do TCU no sentido de que a exigência de apresentação de amostras é admitida apenas na fase de classificação das propostas, somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no instrumento convocatório

**(Acórdãos 1.291/2011-Plenário, 2.780/2011-2ª Câmara, 4.278/2009-1ª Câmara, 1.332/2007-Plenário, 3.130/2007-1ª Câmara e 3.395/2007-1ª Câmara)**



# Exigência de amostras

## Lei 10.406/2002 (Código Civil)

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.



# Dúvidas?



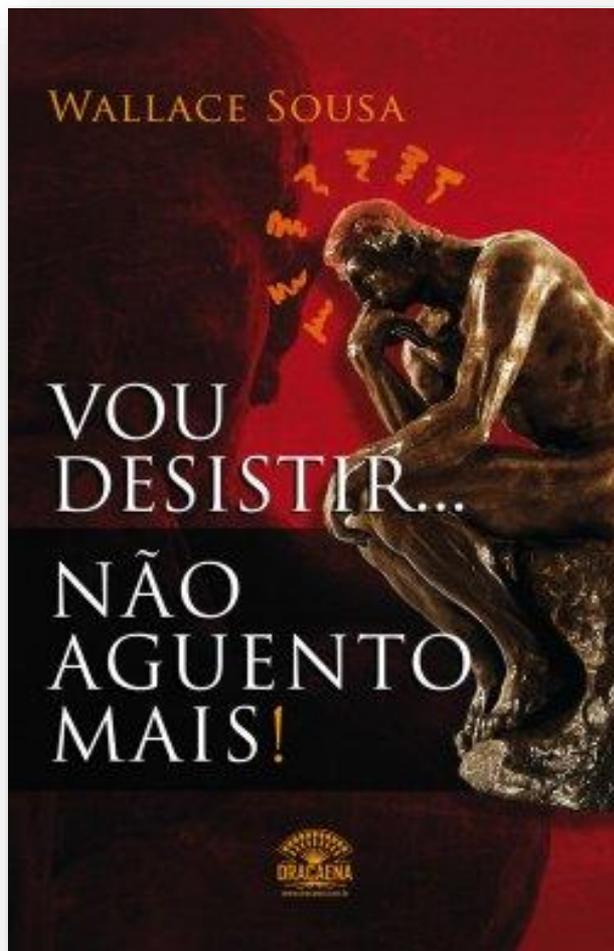


# Falhas de comunicação





# Brinde





# Intervalo





# Conteúdo programático

## Segunda parte



Aceitação de propostas



Critérios de sustentabilidade



Parcelamento/agrupamento



Bens e serviços comuns



Licitação como projeto



Jogo do conhecimento



# Aceitação de propostas





# Aceitação de propostas

## Lei 8.666/1993

Art. 40. O edital ... indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

## Lei 10.520/2002

Art. 4º A fase externa do pregão ... observará as seguintes regras:

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço...



# Aceitação de propostas

## Lei 8.666/1993

Art. 48. Serão desclassificadas:

II - propostas ... com preços manifestamente inexecutáveis ... que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação...

Art. 44. No julgamento das propostas...

§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado...



# Critérios de sustentabilidade



**social  
impact**



**environmental  
impact**



**economic  
impact**



# Critérios de sustentabilidade

## Lei 8.666/1993

Art. 3o A licitação destina-se a garantir ... a promoção do desenvolvimento nacional sustentável...

## Lei 9.784/1999

Art. 2o A Administração Pública obedecerá ... aos princípios da ... finalidade ...

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados ... os critérios de:

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige...



# Critérios de sustentabilidade

## Decreto 7.746/2012

Art. 3º Os critérios e as práticas de sustentabilidade ... serão publicados como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial...

## Lei 8.666/1993

Art. 40, § 5º A Administração Pública poderá ... exigir da contratada que um percentual mínimo de sua mão de obra seja oriundo ou egresso do sistema prisional, com a finalidade de ressocialização...



## Lei-Complementar 123/2006

Art. 47. Nas contratações públicas ... federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado ... objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional ...

Art. 48, I – deverá ... destinado exclusivamente ... até R\$ 80.000,00 ...

II – poderá ... exigir ... a subcontratação ...

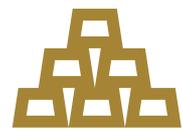
III - deverá estabelecer ... cota de até 25% ...



# Critérios de sustentabilidade

## Lei 11.101/2005

Art. 47. A recuperação judicial tem por objetivo ... permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores ... promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.



# Parcelamento/agrupamento





# Parcelamento/agrupamento

## Lei 8.666/1993

Art.23, § 1º As obras, serviços e compras ... serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis ... com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos ... e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.



# Parcelamento/agrupamento

## Súmula 247-TCU

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global ... contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes ...



# Parcelamento/agrupamento

## Acórdão 5301/2013-Segunda Câmara TCU (Voto)

15. ...a licitação por itens isolados poderia trazer indesejáveis riscos à administração pública, mostrando-se adequado, pois, o agrupamento desses itens em lotes, com elementos de mesma característica.

## Acórdão Nº 2096/2013-TCU – Plenário

1.9.2. recomendar à SES-MT:

1.9.2.2. a utilização da curva de Pareto (curva ABC)...



# Parcelamento/agrupamento

Item do TR	Valor total	Percentual individual	Percentual acumulado	Classificação ABC	Custo logístico
6	R\$9.780,00	18,78%	18,78%	A (70%)	R\$850,86
11	R\$9.360,00	17,98%	36,76%		R\$814,32
3	R\$5.344,00	10,26%	47,02%		R\$464,93
2	R\$5.320,00	10,22%	57,24%		R\$462,84
1	R\$5.136,00	9,86%	67,10%		R\$446,83
4	R\$2.827,76	5,43%	72,53%	B (20%)	R\$246,02
5	R\$2.422,80	4,65%	77,19%		R\$210,78
21	R\$1.499,90	2,88%	80,07%		R\$130,49
14	R\$1.497,50	2,88%	82,94%		R\$130,28
20	R\$1.402,20	2,69%	85,64%		R\$121,99
16	R\$1.229,20	2,36%	88,00%		R\$106,94
8	R\$1.118,40	2,15%	90,15%	C (10%)	R\$97,30
10	R\$960,00	1,84%	91,99%		R\$83,52
13	R\$840,00	1,61%	93,60%		R\$73,08
15	R\$728,00	1,40%	95,00%		R\$63,34
7	R\$719,20	1,38%	96,38%		R\$62,57
9	R\$500,00	0,96%	97,34%		R\$43,50
17	R\$400,00	0,77%	98,11%		R\$34,80
18	R\$400,00	0,77%	98,88%		R\$34,80
19	R\$400,00	0,77%	99,65%		R\$34,80
12	R\$184,00	0,35%	100,00%		R\$16,01



# Bens e serviços comuns





# Bens e serviços comuns

## Lei 10.520/2002

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.



# Bens e serviços comuns





# Bens e serviços comuns





## Bens e serviços comuns

### Acórdão 166/2015-Plenário TCU (Voto)

*“o fato de o fretamento de helicóptero servir a projeto inédito e com eventuais complexidades logísticas não repercute necessariamente no nível de dificuldade intrínseca do serviço”*

*“o serviço complexo para determinada empresa pode não sê-lo para outra a ele acostumado”*



# Bens e serviços comuns

## Súmula 257-TCU

O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.

## Decreto 3.555/2000

### ANEXO II

### CLASSIFICAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS

(Revogado pelo Decreto nº 7.174, de 2010)

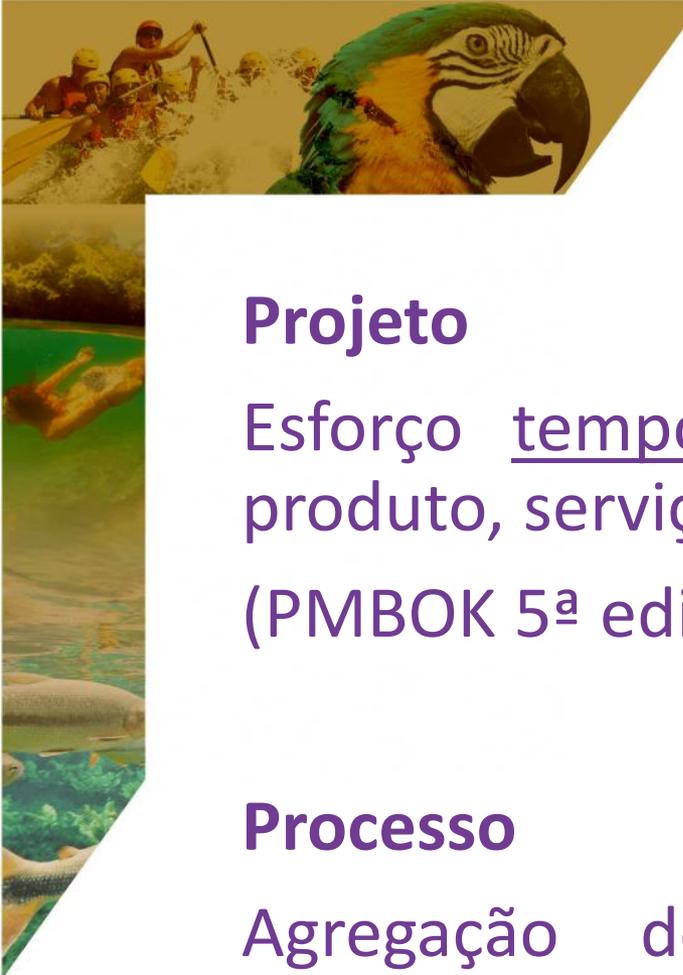
19. Serviços de Manutenção de Bens Imóveis

38. Serviços topográficos



# Licitação como projeto





# Licitação como projeto

## Projeto

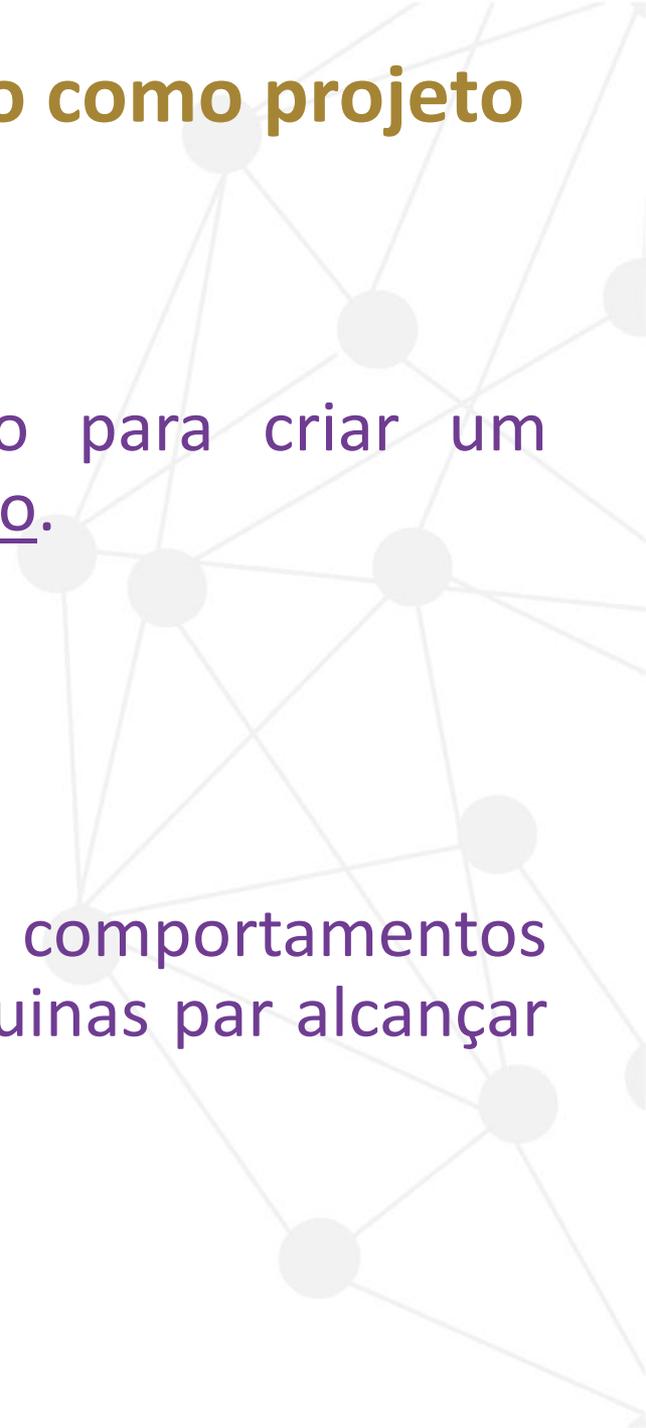
Esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único.

(PMBOK 5ª edição)

## Processo

Agregação de atividades e comportamentos executados por humanos ou máquinas para alcançar um ou mais resultados.

(CBOK 3.0)



# Licitação como projeto



- Padronização dos resultados positivos
- Ação corretiva no insucesso

**A**

Agir

**P**

Planejar

**C**

Verificar

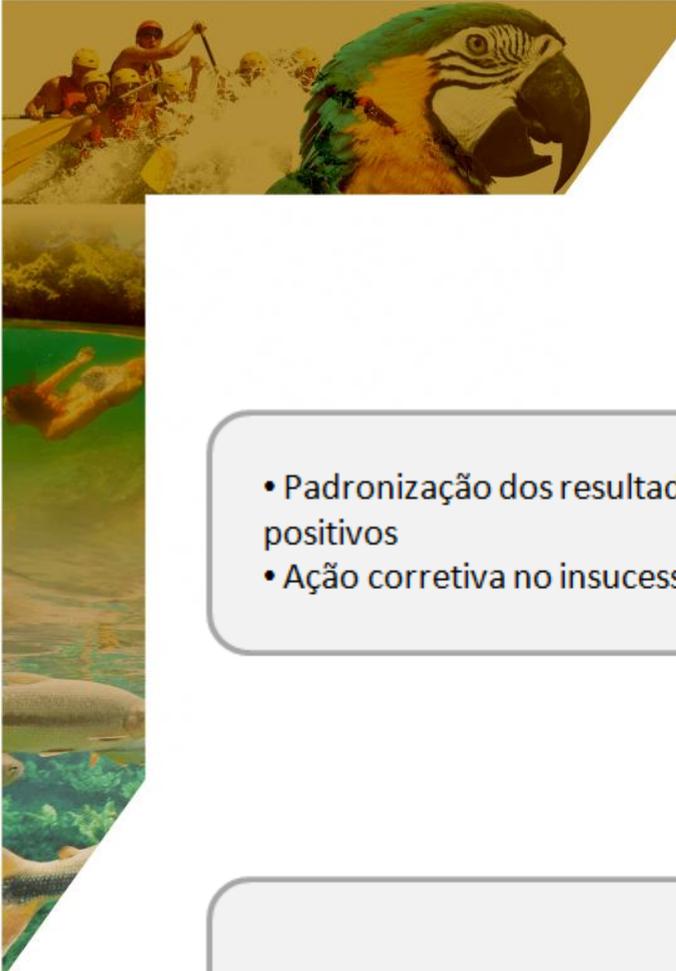
**D**

Executar

- Definição da Meta
- Análise do Problema
- Identificação das Causas
- Elaboração do Plano de Ação

- Verificação dos resultados

- Execução do Plano de Ação





# Licitação como projeto

## IN 5/2017-SEGES/MP

...aquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação...





# Dúvidas?





# Jogo do conhecimento





## Jogo do conhecimento

São 13 questões relacionadas ao tema da nossa oficina, com diferentes níveis de dificuldade.

Cada respondente precisa se registrar para jogar.

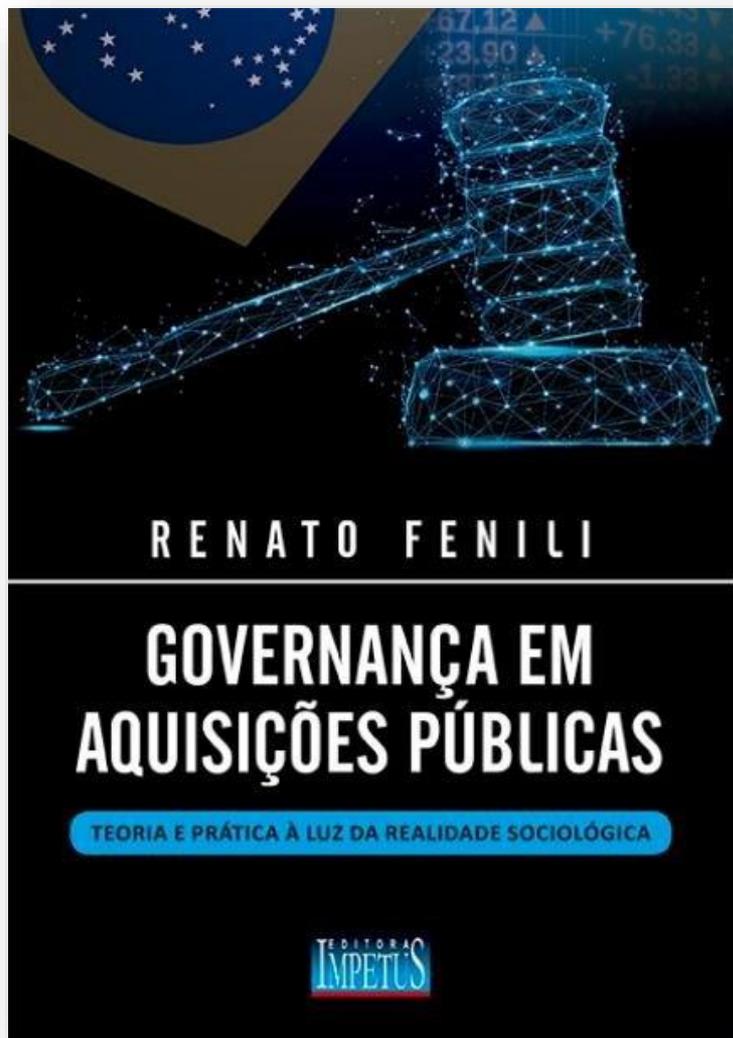
Cada questão ficará disponível por até 60 segundos.

As respostas certas são pontuadas e os pontos acumulam.

Os dois melhores serão premiados.

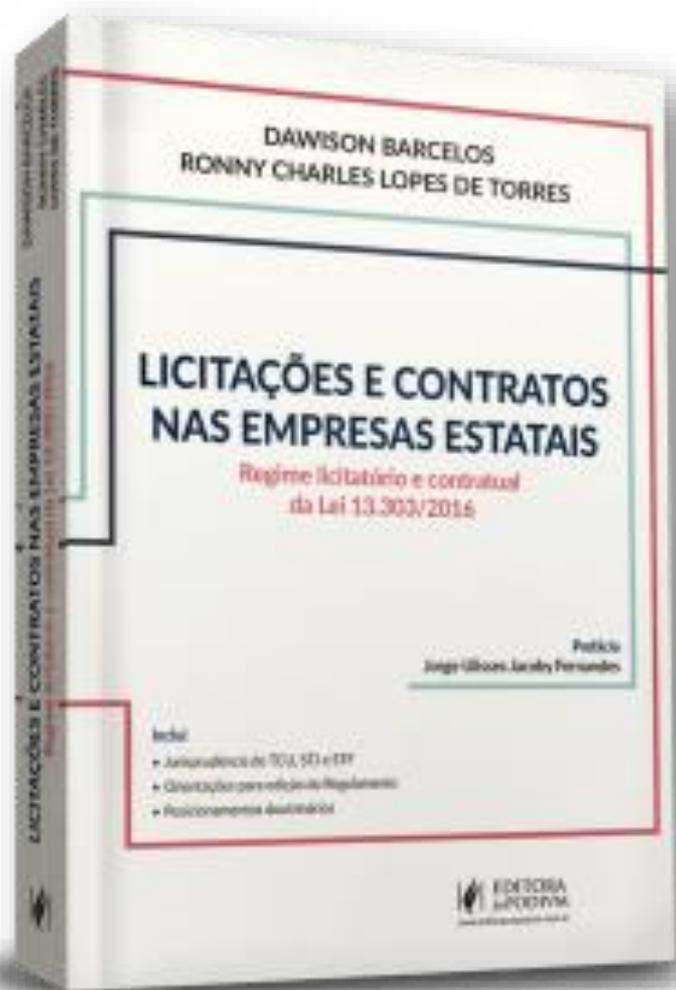


1º colocado





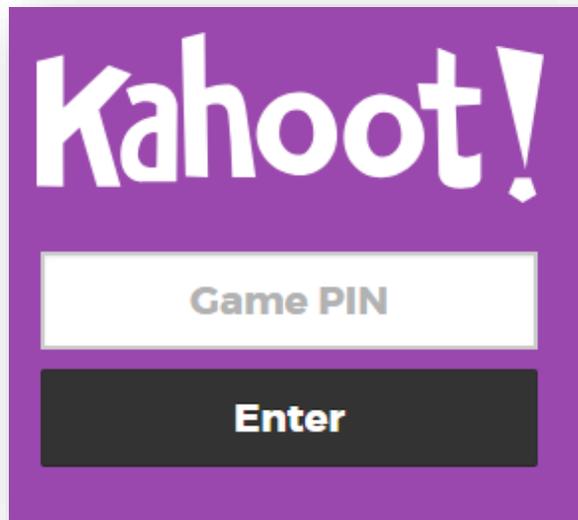
2º colocado

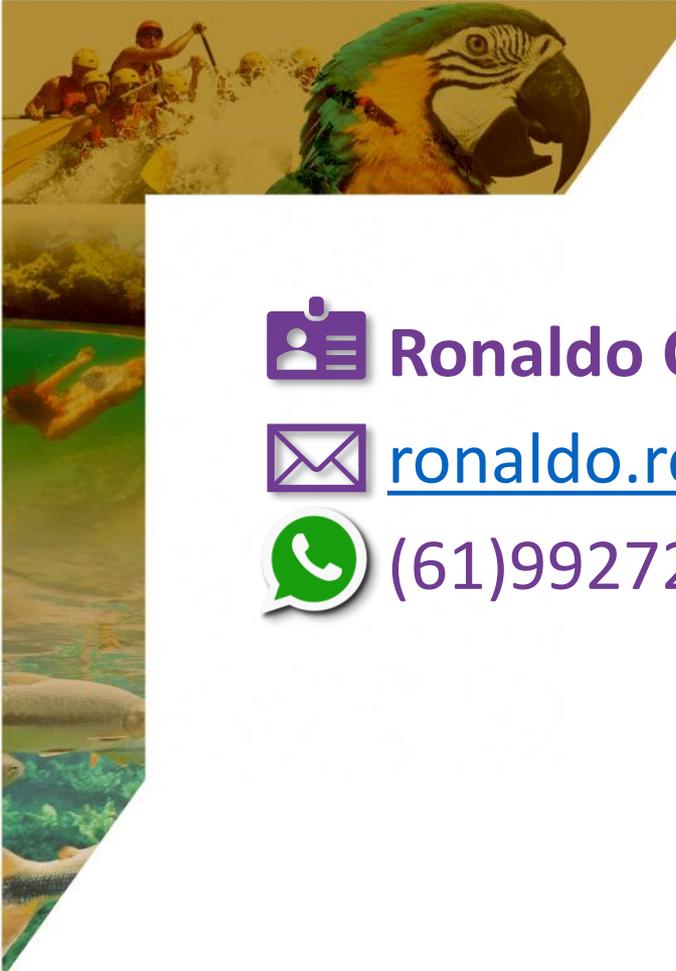




Que vença o melhor!

[kahoot.it](https://kahoot.it)





Obrigado!



Ronaldo Corrêa



[ronaldo.rc3@gmail.com](mailto:ronaldo.rc3@gmail.com)



(61)99272 5544

