

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

TOMAZ TEODORO PATROCÍNIO

**A IMPORTÂNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA PARA O SUCESSO DAS  
LICITAÇÕES**

BELO HORIZONTE

2018

TOMAZ TEODORO PATROCÍNIO

**A IMPORTÂNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA PARA O SUCESSO DAS  
LICITAÇÕES**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO  
DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA DA ESCOLA DE GOVERNO  
PROFESSOR PAULO NEVES DE  
CARVALHO – FUNDAÇÃO JOÃO  
PINHEIRO

Belo Horizonte

2018

P314i Patrocínio, Tomaz Teodoro.  
A importância do Termo de Referência para o sucesso das licitações  
[manuscrito] / Tomaz Teodoro Patrocínio – 2018.  
[10], 93 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública)  
– Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de  
Carvalho, 2018.

Orientadora: Maria Isabel Araújo Rodrigues

Bibliografia: f. 98-101

1. Licitação pública – Brasil. 2. Brasil. [Lei n. 8.666, de 21 de junho de  
1993]. I. Rodrigues, Maria Isabel Araújo. II. Título.

CDU 658.715(81)

Tomaz Teodoro Patrocínio

A importância do Termo de Referência para o sucesso das licitações.

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Banca Avaliadora

---

Prof.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Maria Isabel Araújo Rodrigues (orientadora) – Fundação João Pinheiro

---

Prof.<sup>a</sup> Evelyne Cirilo Sousa (examinadora) – Fundação João Pinheiro

---

Prof.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Thaís Mara Alexandrino (examinadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 29 de novembro de 2018

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, por ser companhia singular e por dotar-me de capacidade, sabedoria e discernimento para toda produção acadêmica ao longo da graduação.

Aos meus pais, por seu amor, por sempre acreditarem em meu potencial, e por me incentivarem a explorá-lo incansavelmente de maneira profunda. Aos meus irmãos pela leveza e carinho compartilhados.

À Juliana pelo amor, cuidado e apoio. Aos amigos, Tomaz, Dudu e Gabriel, pelo companheirismo, e por me ajudarem a caminhar de maneira correta e equilibrada.

Aos amigos do 35 pelo conhecimento compartilhado e pelos momentos vividos. Em especial ao Dudu, Luiz, João e Vitor pelos momentos e aventuras experimentados juntos ao longo destes anos. Pelo privilégio de partilhar a vida, alegrias e preocupações.

Aos mestres do CSAP, minha imensa gratidão pelos ensinamentos que passaram, conferindo-me discernimento do que é tangível e intangível. Em especial, à minha orientadora Prof.<sup>a</sup> Maria Isabel, pelos conhecimentos compartilhados, pela disponibilidade constante, pela paciência contínua e pela assistência completa durante o desenvolvimento deste trabalho, que por sua vez configuraram-se fundamentais para a produção do mesmo.

Ao meu tutor de estágio Victor por todo o auxílio e ensino passado de maneira prática, com muita paciência e interesse, também fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho e para a compreensão e interesse acerca do tema estudado. A toda equipe da DCM, meu muito obrigado pelo companheirismo e apoio demonstrados.

## **RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo analisar a legislação atual acerca do Termo de Referência, a doutrina acerca do mesmo e treze processos malsucedidos na Secretaria de Estado Segurança Pública de Minas Gerais no ano de 2017, a fim de tentar determinar qual a importância de tal documento para o sucesso de uma licitação. Apresentou-se, portanto, um histórico acerca das licitações no Brasil, em conjunto com o surgimento do Termo de Referência em meio a tal contexto. Para o embasamento da análise, foram apresentados os pontos críticos de um Termo de Referência, elucidando como esses devem ser formados, além dos cinco princípios da Administração Pública presentes no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Nesse ínterim, os processos fracassados, anulados e revogados da Secretaria Segurança Pública em 2017 foram analisados à luz de tais conceitos, na tentativa de determinar a relação de seu insucesso com possíveis desacordos entre a teoria apresentada e a prática observada. O que se observou após tal exame é que todos os processos analisados têm relação entre seu insucesso e o modo como o Termo de Referência está disposto. Por conseguinte, observou-se ser possível apontar relação direta entre o sucesso de uma licitação com o Termo de Referência.

Palavras-chave: Licitações, Termo de Referência, Fracassado, Revogado, Anulado, Lei Federal nº 8.666/93, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência.

## **ABSTRACT**

The current paper has the goal to analyze the current legislation about the reference term, the doctrine about it and thirteen failed processes at the Secretariat of State of Public Security of Minas Gerais in the year 2017, in order to try to determine the importance of such a document for the success of a bidding. It was presented, therefore, a history about the bids in Brazil, together with the emergence of the reference term during this context. For the basis of the analysis, the critical points of a reference term were presented, elucidating how these should be formed, in addition to the five Principles of public administration present in art. 37 of the Federal Constitution of 1988. In this context, the failed, annulled and revoked processes of the Secretariat of Public Security in 2017 were analyzed light of such concepts, to determine the relationship of their failure with possible disagreements between the theory presented and the practice observed. What was observed after such examination is that all the analyzed processes have a relationship between their failure and the way in which the reference term is disposed. Therefore, it was possible to point out a direct relationship between the success of a bid with the reference term.

**Key-Words:** Bids, reference term, failed, revoked, Annulled, Federal Law nº 8.666/93, Legality, Impersonality, Morality, Publicity, Efficiency.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**CEIPSB – Centro de Internação Provisória São Benedito**

**CF – Constituição Federal**

**CSE – Centro Sócio Educativo**

**DDU- Disque Denúncia Unificado**

**PB – Projeto Básico**

**Seap – Secretaria de Estado de Administração Prisional**

**Seds – Secretaria de Estado de Defesa Social**

**Sesp – Secretaria de Estado de Segurança Pública**

**Suase – Subsecretaria de Atendimento as Medidas Sócio Educativas**

**TR – Termo de Referência**

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	11
2. As licitações no Brasil: evolução legislativa .....	14
3. Os princípios da Administração Pública e sua relação com o Termo de Referência .	21
4. O Termo de Referência e sua importância para o sucesso das licitações.....	28
4.1 Objeto .....	31
4.2. Justificativa da contratação .....	33
4.3. Orçamento detalhado em planilhas .....	34
4.4. Itens/Lotes .....	37
4.5. Qualificação técnica .....	39
4.6. Deveres do contratado .....	40
4.7. Local e prazo de entrega.....	41
5. Metodologia.....	43
6. Análise dos processos anulados, revogados, fracassados ou desertos no ano de 2017, no âmbito da Sesp.....	45
6.1 Objeto .....	50
6.2 Justificativa da contratação .....	62
6.3 Orçamento Detalhado em Planilhas .....	64
6.4 Itens/Lotes .....	76
6.5 Qualificação técnica .....	80
6.6 Deveres contratado .....	82
6.7 Local e prazo de entrega.....	84
6.8 Relação do Termo de Referência com o insucesso dos pregões analisados	90

7. Conclusão .....	94
8. Referências .....	98

## 1. Introdução

As compras públicas no Brasil existem desde os tempos de Império, mas sua regulamentação mais recente no país ocorreu com a Constituição Federal de 1988. A licitação pública consiste em um procedimento administrativo que busca obter a melhor proposta para a Administração, e deve ser regida por princípios não antes claramente observados nas compras públicas, como legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, isonomia, dentre outros.

Para regulamentar a Constituição, foi publicada a Lei Federal número 8666/93, que além de estabelecer marcos específicos para as licitações, apresentou uma nova definição em seu artigo 6º: o Projeto Básico (PB). Sua função inicial consistia basicamente em caracterizar de maneira precisa o objeto a ser comprado.

Anos mais tarde, legislações que tratavam especificamente sobre uma modalidade de licitação, o pregão, trouxeram um novo conceito para o Projeto Básico, acompanhado por uma mudança de nome. O agora “Termo de Referência” (TR) seria mais completo, tratando de especificações e justificativas mais diversas sobre a compra pública.

Com o tempo, o Termo de Referência tornou-se um dos documentos mais importantes que constituem a fase interna de uma licitação. Inclusive, o mesmo se configura o Anexo I em todo edital de licitação. Desse modo, tem-se que o TR é vital para o andamento de uma licitação, especialmente do pregão. Entende-se, portanto, que tal documento com lacunas ou incorreções em sua formulação pode macular todo o resto do processo de compras. Como consequência, um processo maculado desde sua gênese está fadado ao fracasso que, por sua vez, faz com que o dinheiro público seja gasto de maneira desnecessária.

Tal fato, muitas vezes pode gerar gastos excessivos e desnecessários ao Estado. Nesse sentido, o próprio Termo de Referência pode ser um catalisador de tal situação. Delimita-se então o tema deste trabalho como a importância do Termo de Referência para o sucesso das licitações no Estado de Minas Gerais.

Por conseguinte, o presente trabalho buscou responder à pergunta “como a formulação do termo de referência pode interferir no sucesso de uma compra no Setor Público?”.

Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho consiste em analisar qual a importância da formulação de um Termo de Referência para o sucesso de uma licitação. Além disso, seus objetivos específicos são:

1. Analisar o que a doutrina, e legislações trazem a respeito da importância da formulação do termo de referência.
2. Elucidar o que é o conteúdo ideal de um Termo de Referência.
3. Discutir de quem é a responsabilidade da formulação do Termo de Referência.
4. Verificar a relação entre os pregões anulados, fracassados e/ou revogados, na Sesp no ano de 2017 com possíveis problemas no Termo de Referência do respectivo processo.

O presente trabalho se mostra importante para a Administração Pública Estadual por uma série de sentidos. Em primeiro lugar, pode-se dizer que o Termo de Referência é um documento central na fase interna de um processo de licitação, de modo que qualquer trabalho que busque discuti-lo de maneira séria se mostra importante no serviço público.

Além disso, o trabalho em questão é executado em um momento de crise econômica no cenário público brasileiro, no qual a otimização dos recursos estatais tem sido colocada como um carro chefe dos Governos em geral. O presente trabalho buscará trazer em seu produto, sugestões e esclarecimentos que apresentem melhorias na fase interna do processo de compras públicas, de modo que se adeque ao contexto do momento.

Nesse sentido, é preciso compreender que ao buscar otimizar o uso dos recursos públicos, é preciso verificar os principais vícios dos processos que envolvem altos montantes de dinheiro, como é o caso das compras públicas. Por conseguinte, partindo do pressuposto de que a má formulação do Termo de Referência é um vício do processo, pretende-se estudá-lo buscando elucidar as razões pelas quais processos tão custosos ao Estado tem que ser feitos e refeitos mais de uma vez.

Sendo assim, o presente trabalho se estrutura com estudos, análises e experiências acerca do TR. Inicialmente, disserta-se acerca da evolução legislativa das compras públicas no Brasil, com enfoque na trajetória do Termo de Referência. Em

seguida, traça-se um panorama dos princípios da administração pública, demonstrando como os mesmos se relacionam com uma boa formulação do TR. Posteriormente, busca-se elucidar a importância do Termo e os pontos principais que devem estar presentes em seu conteúdo. A partir de tais conceitos, faz-se uma análise da importância da formulação do Termo de Referência em um pregão. Tal análise é executada com base nos processos de compras realizados pela Secretaria Estado de Segurança Pública de Minas Gerais, de modo que se trace um paralelo entre o que diz a doutrina acerca do tema, e como o mesmo se expressa na prática.

## **2. As licitações no Brasil: evolução legislativa**

As compras públicas são executadas no Brasil, há longa data. De acordo com Motta (2008) que em 1592, nas Ordenações Filipinas, já se observava a preocupação de em fazendo obra, primeiro andar em pregão, para se dar a empreitada a quem houver de fazer melhor e pelos menores preços.

Anos depois, em 1828, a Lei de 29 de agosto, que visava dar regimento para os conselhos gerais de província, reiterava no art. 5º a mesma diretriz: “Aprovado o plano de algumas referidas obras, imediatamente será a sua construção oferecida a empresários por via de Editais públicos, e havendo concorrência, se dará a preferência a quem oferecer maiores vantagens.”

No decorrer da história, outras leis foram criadas para regulamentar o uso do dinheiro público nas compras. Ainda de acordo com Motta:

Em 1909 a Lei 2.221 fixava preceitos que permanecem ainda atuais, pois revelam sobriedade e seriedade com o dinheiro público. Em 1922, surge o decreto legislativo 4.536 de 20/1/22, que organiza o Código de Contabilidade da União, e o decreto 15.783 de 22/11/22 que dispõe sobre o Regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública (aprovado também pela Lei 4.632 de 6/1/23). (MOTTA, 2008, p. 3)

Mais recentemente, normas vigentes até a atualidade foram colocadas:

Em 1964, a Lei 4.320 de 1964, ainda em vigor, ao dispor sobre a elaboração de orçamento e balanço dizia, no art. 70, que a aquisição de material, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços serão regulados em lei, respeitando o princípio da concorrência. Registre-se ainda a Lei 4.401 de 10/11/64, que fixava normas para licitação de serviços e obras e aquisição de materiais, tendo na verdade introduzido a palavra licitação como indicativa de todas as modalidades de procedimento (MOTTA, 2008, p. 4).

Surge então o termo licitação, que representa a regra para o processo das compras públicas até hoje. Nos anos seguintes, textos de suma importância a respeito dessa matéria também foram aprovados: a Emenda Constitucional 15 de 1965, a Lei 4717 do mesmo ano, o Decreto-Lei 200 de 1967, o Decreto 73.140 de 1973 e o 86.025

de 1981. Ainda em 1986, publicou-se o decreto-lei 2.300. Todos esses tentavam regular e normatizar as licitações no Brasil. Até que veio a CF/88, que de acordo com Motta:

Finalmente, com a redação dada ao inc. XXVII do art. 22 da Constituição Federal de 1988, operou-se a reconstitucionalização do decreto-lei de 2.300/86, especificamente de seu art. 85, que determinava a aplicação do Estatuto de Licitações e Contratos aos Estados e Municípios.

O dispositivo invocado, elevando mais uma vez a licitação à altitude constitucional, reforça sobremaneira o instituto, possibilitando a reconstrução da lisura dos negócios públicos, a efetiva prestação de contas, enfim, o emprego regular do dinheiro público (MOTTA, 2008, p. 6).

Em seguida, nasceu a Lei 8666/93, que teve significado inovador para MOTTA (2008): A adoção de um texto com legitimidade democrática, o que aportou sensível avanço político institucional.

O conteúdo desta consiste em regular como as licitações devem ocorrer no Brasil, como fica claro no *caput* de seu artigo 1º: “Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Uma Licitação, de acordo com Di Pietro (2008) é um procedimento administrativo aberto por um ente público, para que todos os interessados formulem propostas. Essas por sua vez devem sujeitar-se as condições fixadas no instrumento convocatório, cabendo a administração selecionar e aceitar a mais conveniente para a celebração de contrato.

Essa, por sua vez, é regida por princípios, que de acordo com Meirelles (2010) consistem em: procedimento formal, publicidade de seus atos, igualdade entre os licitantes, sigilo na apresentação das propostas, vinculação aos termos do instrumento convocatório, julgamento objetivo, adjudicação compulsória ao vencedor e probidade administrativa. Esses são extremamente importantes pois dão primazia à administração, garantindo segurança em suas relações externas (setor privado) e internas (servidores).

As licitações públicas foram se aprimorando ao longo dos anos, com o surgimento de novas legislações que visavam trazer mais celeridade e inovação à prática de tal rito procedimental.

Especificamente no ano 2000, foi publicado o Decreto Federal nº 3.555 que aprovou o regulamento da modalidade pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns. Posteriormente em 2002, publicou-se a Lei Federal nº 10.520 que visava instituir em todos os entes federados a modalidade pregão. Desse modo, inovou-se ao regulamentar que para bens e serviços comuns, utilizar-se-ia a modalidade pregão, numa tentativa de aprimorar as licitações públicas.

Essa nova modalidade, consiste em uma licitação do tipo menor preço, que de acordo com Justen Filho (2009), é destinada a seleção da proposta mais vantajosa, caracterizada pela existência de uma fase competitiva inicial, em que os licitantes dispõem do ônus de formular propostas sucessivas, e de uma fase posterior de verificação de satisfatoriedade das ofertas e dos requisitos de habilitação.

Seu procedimento é dividido em duas fases: interna (fase preparatória), que precede a abertura do procedimento ao público e externa, que se inicia com a publicação do aviso de edital de convocação, como mostra (Di Pietro, 2008). As diferenças procedimentais e conceituais trazidas com o pregão, contribuíram em grande medida para que as compras públicas pudessem ser executadas de maneira mais eficiente, garantindo melhorias ao serviço público.

Nesse contexto de aprimoramento da prática das licitações, compondo a fase interna dos pregões, surgiu o Termo de Referência, com o intuito de aprimorar a especificação dos objetos nas licitações públicas.

Entretanto, de acordo com Santana, Camarão e Chrispim (2013, p. 21), o conceito do TR não é novo: “A existência de uma prévia e completa especificação do objeto a ser contratado pela administração Pública como requisito essencial à licitação foi introduzida na legislação brasileira com a edição do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967”.

Em seguida, o Decreto-Lei 2.300, promulgado na tentativa de dispor sobre licitações e contratos da administração federal em 21 de novembro de 1986, apresentou

o mesmo conceito com relação ao tema, demonstrando em seus artigos 6º e 13 que seria preciso continuar especificando para executar compras:

Art. 6º - As obras e os serviços só podem ser licitados, quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente, e contratados somente quando existir previsão de recursos orçamentários. (...)

Art. 13 - Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos financeiros para seu pagamento. (BRASIL, 1986)

A Lei Geral de Licitações (8666/93) cita o Projeto Básico em alguns de seus artigos:

Art. 7º - As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - Projeto básico;

II – [...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - Houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório; (...) (BRASIL, 1993)

É interessante ressaltar também que essa mesma Lei conceitua em seu corpo o que é o Projeto Básico:

Art. 6º - Para os fins desta Lei, considera-se: (...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços 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:

- 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;
  - 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;
  - 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.
- (BRASIL, 1993)

Ao se observar, em uma primeira leitura, o conceito do PB é possível entender que tal documento só deveria ser usado para obras e serviços de engenharia, o que é uma maneira incorreta de interpretar a Lei:

Assim, à primeira vista, parece se definir o Projeto Básico como um instrumento de especificação apenas das obras e serviços de engenharia. Mas, embora quase todas as vezes em que a Lei nº 8666/93 tenha mencionado a expressão Projeto Básico como um requisito da licitação (ou da contratação direta – cf. §9 do artigo 7º da LGL), bem assim tenha se referido a realidades típicas de obras e serviços de engenharia, não se pode dizer que esse instrumento só possa ser usado em tais casos. (SANTANA, CAMARÃO e CHRISPIM 2013, p. 23)

Santana, Camarão e Chrispim (2013) justificam essa abrangência examinando pormenorizadamente o art. 12 da Lei 8.666/93, o que evidenciou que o PB também

poderia ser usado para serviços de natureza continuada (portaria, limpeza, vigilância). Percebe-se, portanto, que o TR não é algo novo, pois tem origem antes mesmo do Projeto Básico, o que ocorreu foi o seu aprimoramento ao longo dos anos.

Os eventos históricos relevantes que ocorrem na sequência do exposto, se iniciam com a mudança do termo utilizado para se referir ao Projeto Básico. A nomenclatura “Termo de Referência” é usada na Legislação Brasileira em 2002 com a Lei do Pregão. De acordo com Santana, Camarão e Chrispim (2013, p.24): “Somente com a Lei nº 10.520/02 é que esse documento passou a ser exigido para instruir aquela modalidade, documentando pormenorizadamente a especificação do que se pretende contratar.”

Entretanto, anteriormente o TR já havia sido inclusive conceituado em um decreto. Conforme Santana, Camarão e Chrispim (2013, p.24): “a definição normativa de Termo de Referência [...] consta dos comandos regulamentares que explicitam o pregão presencial [...]”. O referido decreto é o 3555/00 que visava aprovar o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, e determina em seu art. 8º que:

Art. 8º - A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras: [...]

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. (BRASIL, 2000)

Posteriormente, o decreto 5450/05 que trata do pregão eletrônico, complementou essa conceituação:

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

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar 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. (BRASIL, 2005)

Santana, Camarão e Chrispim (2013) resumem, portanto, o que significa o Termo de Referência:

O termo de Referência é o documento mediante o qual a Administração explicita o objeto, documentando de forma sistemática, detalhada e cabal o objeto da contratação que pretende realizar. (SANTANA, CAMARÃO e CHRISPIM 2013, p. 25)

Tendo em vista o que foi aqui apresentado, percebe-se, portanto, que o TR tem ligação com a transparência, economicidade e segurança buscados ao se instituir o conceito das licitações, o que é importante no contexto da administração pública, pois ajuda a solucionar os principais gargalos dos processos de compra pública, fazendo com que a Administração Pública atue de forma transparente, aproveitando ao máximo os recursos disponíveis e resguardando os seus direitos e dos particulares.

Para atuar de forma transparente, econômica e segura, a administração deve agir norteada por princípios da administração pública, que são mais facilmente observáveis com a utilização de um documento como o Termo de Referência, que serve de ferramenta para a boa observância dos princípios, conforme será demonstrado em seguida.

### **3. Os princípios da Administração Pública e sua relação com o Termo de Referência**

O caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, determina que a Administração deve ser regida por cinco princípios básicos: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Nesse sentido, conforme será demonstrado na seção 4, o uso do termo de referência, se configura como uma das maneiras criadas para observância destes princípios nas compras públicas.

A seguir, serão explanados os princípios constitucionais expressos no *caput* do art. 37 da Constituição, buscando-se demonstrar a sua relação com o Termo de Referência.

O princípio da legalidade é uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, pois de acordo com Di Pietro (2013), a lei estabelece os limites de atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade. Nesse sentido é que se pode dizer que a vontade da administração pública é a que decorre da lei.

Desse modo, o princípio em questão estabelece que a Administração Pública só pode fazer o que é permitido em lei. Nesse sentido, o art. 5º, II, da CF/88 estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”. É em decorrência disso, de acordo com Di Pietro (2013), que a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados. A administração depende da Lei, de modo que fique submetida à lei e ao direito, abrangendo todos os valores inseridos expressa ou implicitamente na Constituição.

No que diz respeito às ações dos agentes públicos, Carvalho Filho (2015) afirma que:

O princípio da legalidade é talvez o princípio basilar de toda atividade administrativa. Significa que o administrador não pode fazer prevalecer sua vontade pessoal; sua atuação tem que se cingir ao que a lei impõe.

Essa limitação do administrador é que, em última instância, garante os indivíduos contra abusos de conduta e desvios de objetivos. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 1.311)

No caso do Termo de Referência, sua correta formulação confere uma maior segurança aos proponentes licitantes e à Administração Pública, tendo em vista a observância ao princípio da legalidade, pois a Administração Pública só poderá exigir dos proponentes aquilo que está descrito no Termo de Referência, e os proponentes obrigam-se a entregar e cumprir o que está descrito no TR.

O princípio da impessoalidade aparece pela primeira vez com este nome, no *caput* art. 37 da Constituição de 1988. Existe hoje um dilema com relação ao conteúdo do mesmo, uma vez que pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados, mas também pode significar que a impessoalidade deve ser observada com relação à própria administração, de acordo com Di Pietro (2013).

A primeira maneira de interpretá-lo, relaciona-se com a “finalidade pública”, que de acordo com Di Pietro (2013), deve nortear toda a atividade administrativa, significando que a administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar indivíduos específicos, já que é o interesse público que norteia seu comportamento. Di Pietro (2013) exemplifica essa interpretação por meio do art. 100 da Constituição de 1988 que trata dos precatórios e determina que os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, devem observar a ordem cronológica de apresentação dos precatórios.

A segunda maneira de interpretá-lo, compreende que todo ato administrativo não deve ser imputado pessoalmente ao agente que o praticou, mas ao órgão ou entidade administrativa que o manifestou. A administração seria a autora institucional do ato, que formalmente manifesta a vontade estatal. Di Pietro (2013) exemplifica tal explicação citando o parágrafo 1º do art. 37, que proíbe que conste nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos.

Gasparini (2012) mostra que:

A atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou

discriminação de qualquer natureza [...] Com ele quer-se quebrar o velho costume do atendimento do administrado em razão de seu prestígio ou porque a ele o agente público deve alguma obrigação. (GASPARNI, 2012, p. 1180)

Fica claro, portanto, que o princípio se relaciona diretamente com o fato de a administração ficar impedida de beneficiar indivíduos específicos na motivação de suas ações, sem prezar pelo interesse público primariamente. Tal ponto de vista, une os dois modos de interpretar o princípio da impessoalidade.

Na elaboração do Termo de Referência são expostos os critérios objetivos de julgamento, o que impede que no decorrer do procedimento sejam criados novos critérios que favoreçam proponente específico, estando, portanto, em consonância com o princípio da impessoalidade.

Segundo Di Pietro (2013), na história legislativa, a Constituição de 1967, no art. 84, V, mantido como art. 82 na Emenda constitucional nº 1, de 1969, considerava como crime de responsabilidade os atos do presidente que atentassem contra a probidade administrativa. A CF/88 por sua vez, além de manter o conteúdo acima citado, traz expressamente em seu art. 37 a moralidade como um princípio a ser seguido pela administração pública. A Carta Magna traz inclusive previsões acerca da punição dos atos considerados de improbidade administrativa, sejam esses a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, indisponibilidade dos bens e o ressarcimento do erário e a perda ou suspensão dos direitos políticos.

De acordo com Franco Sobrinho (1974, *apud* Di Pietro, 2013), mesmo os comportamentos da moral comum implicam ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Nesse ínterim, o princípio deve ser observado, de acordo com Di Pietro (2013) não apenas pelo administrador, mas por todo indivíduo que se relaciona com a administração pública. Di Pietro (2013) exemplifica tal conceito, demonstrando que são comuns em matéria de licitação, os conluios entre licitantes, o que também caracteriza ofensa ao referido princípio.

Em suma, Di Pietro (2013) demonstra que toda vez que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da administração, ou do administrado

que se relaciona com ela, ofender a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade.

Di Pietro (2013) demonstra existir, entretanto um conflito no que tange a esse princípio, denominado moral paralela. Essa seria o duplo *standard* moral presente na vida pública e privada, exemplificado por um comerciante que quer denunciar o competidor desleal, mas não paga seus próprios impostos. A solução para tal conflito, de acordo com Gordillo (1977, *apud* Di Pietro, 2013) se daria por meio da participação popular no controle da administração pública ().

No que se refere ao princípio da moralidade, um Termo de Referência bem elaborado favorece uma conduta ética e honesta por parte da Administração Pública e dos proponentes, evitando favoritismos e desmandos.

O princípio da publicidade, de acordo com Di Pietro (2013), exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses previstas em lei. Por sua vez, a Constituição de 1988 em seu art. 5º especifica em seus incisos a confirmação ou restrição do princípio.

O inciso LX mostra que a restrição ao princípio da publicidade somente deverá ser feita quando em defesa da intimidade ou do interesse social:

como a administração pública tutela interesses públicos, não se justifica o sigilo de seus atos processuais, a não ser que o próprio interesse público assim determine, como, por exemplo, se estiver em jogo a segurança pública, ou que o assunto se divulgado possa ofender a intimidade de determinada pessoa, sem qualquer benefício para o interesse público. (DI PIETRO, 2013, p. 72)

Os incisos X, XI e XII por sua vez protegem a intimidade e honra dos indivíduos de maneira geral. Entretanto, no caso de conflito entre esses direitos e o princípio da publicidade, deve-se invocar o princípio da proporcionalidade, que exige observância das regras da necessidade, adequação e proporcionalidade.

O inciso XIV por sua vez, confere a todos o acesso a informação, resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. O inciso XXXIII garante a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular,

ou de interesse coletivo, ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível a segurança da sociedade e do estado.

No que tange especificamente a pessoa, o direito à informação relativa a mesma é garantido pelo *habeas data*, presente no inciso LXXII.

Já o inciso XXXIV garante uma série de informações sem o pagamento de taxas, o que é de suma importância para que haja igualdade, de modo que populações de baixa renda possam ter acesso a informações a ações administrativas da mesma maneira que cidadãos de classe social elevada.

Tal princípio é também importante no tocante ao TR uma vez que, ao garantir a publicação das informações da contratação que se pretende realizar via Termo de Referência no Edital confere à administração possibilita o controle pelo cidadão da contratação que será feita.

Diante de tudo isso fica claro o enfoque dado pela Constituição ao princípio da publicidade, o que deixa clara a importância do mesmo no cenário público brasileiro e no caso do presente trabalho na divulgação do Termo de Referência.

O princípio da eficiência pode, de acordo com Di Pietro (2013) apresentar dois aspectos: o que tem relação com o modo de atuação do agente público, e o que tem relação com o modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública. O que há em comum entre esses pontos é o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

No que tange ao primeiro aspecto, Meirelles 2010 mostra que o princípio da eficiência exige:

que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades das comunidades e de seus membros. (MEIRELLES, 2010)

Nesse sentido, mostra-se importante a observação do princípio, uma vez que o cidadão contribuinte, que ao mesmo tempo em que é atendido pelo Estado, o supervisiona, deve ser atendido da melhor maneira possível por parte dos agentes.

Neste primeiro aspecto, Di Pietro (2013) demonstra o cumprimento do princípio nos objetivos das recentes reformas administrativas ocorridas no país. O Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 elucida isso:

reformular o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do estado, mas também suas finanças e todo seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços operem muito eficientemente. (DI PIETRO, 2013)

Gasparini (2012) demonstra, portanto, que o princípio da eficiência tem a ver tanto com o modo de atuação do agente público tanto com o modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública ao dizer que “O princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade”.

Uma vez que não há busca expressa pelo lucro e que os interessados diretamente pelos resultados dos serviços públicos nem sempre estão numa posição onde conseguem cobrar a boa execução dos mesmos, o princípio da eficiência se faz extremamente importante como norteador das ações dos agentes públicos, obrigando-os sempre a agir garantindo o melhor e mais eficiente resultado. E isto pode ser verificado por meio do Termo de Referência, uma vez que a correta especificação do objeto e a correta realização da pesquisa de mercado são itens contidos no TR que acabam por influenciar a eficiência do processo de compras.

Além disso, uma boa elaboração do Termo de Referência pode favorecer a ocorrência do princípio da eficiência ao longo do processo de compra, uma vez que com todas as informações claras e bem dispostas a respeito da contratação que se pretende realizar, o processo pode correr de maneira mais célere e perfeita.

Relacionados os princípios expressos da Administração Pública e evidenciada a sua relação direta com o Termo de Referência, na seção a seguir buscar-se-á demonstrar a importância de um TR bem elaborado para o sucesso das licitações.

#### 4. O Termo de Referência e sua importância para o sucesso das licitações

O Termo de Referência é parte essencial da fase interna e externa de um processo licitatório. De acordo com Santana, Camarão e Chrispim (2013) “[...] o sucesso da contratação está umbilicalmente ligado a um bom, ou no mínimo razoável, Termo de Referência ou Projeto básico.”

Os autores demonstram de forma clara porque fazem essa afirmação com uma metáfora, que elucida bem o conceito do TR:

O Termo de Referência, o Projeto Básico ou documentos afins contém *os códigos genéticos da licitação e do contrato que vier a ser lavrado*. A metáfora é apropriada no sentido de se registrar que é nesses documentos (TR e PB) que estarão contempladas todas as dimensões do objeto que se pretende contratar, haja ou não licitação. Assim dizendo, fica claro que um Termo de Referência deficiente ou omissivo, ou um Projeto Básico defeituoso em seus aspectos fundamentais conduzirá o certame (ou a contratação) ao fracasso. (SANTANA, CAMARÃO e CHRISPIM 2013, p. 11-12)

Ainda nesse sentido, salienta-se que é importante buscar sanar todos os possíveis problemas e dificuldades de uma compra antes que esses apareçam. Para isso é necessário executar uma boa previsão do objeto ou serviço a ser adquirido, de acordo com Justen Filho (2009, p. 96): “Não se pode produzir contratação sem definição dos custos, dos prazos, das tecnologias e de todos os demais detalhes acerca do futuro contrato. Ou seja, não é possível remeter a solução de dificuldades e problemas para o momento posterior à formalização da contratação.” O Termo de Referência, por sua vez, é um instrumento muito interessante para isso, uma vez que busca tratar pormenorizadamente da contratação a ser efetuada.

Cada parte do conteúdo de um Termo de Referência é importante para o sucesso e o bom andamento de um processo licitatório. Alguns benefícios abrangentes são trazidos com o TR, como uma visualização clara do custo da compra:

[...] o Termo de Referência permitirá que se encontre o custo do objeto a ser definido. [...] Deve propiciar a avaliação do custo, mas não somente pela administração, como também pelos interessados em participar do certame, de modo a terem condição de elaborar uma proposta sadia,

benéfica ambas as partes. (SANTANA, CAMARÃO e CHRISPIM 2013, p. 41)

A formulação do TR não é tarefa simples. Nesse sentido, Santana, Camarão e Chrispim (2013) estabelecem que o mesmo deve ser elaborado de maneira multissetorial, ou seja, elaborado por mais de uma unidade administrativa. Neste sentido, a unidade requisitante que é aquela que detém o conhecimento técnico acerca do objeto pretendido poderia auxiliar na elaboração da especificação. Santana, Camarão e Chrispim (2013) demonstram ainda que:

A elaboração multissetorial do Termo de Referência tem efeitos de suma importância: promove o engajamento dos diversos setores da unidade administrativa e, conseqüentemente, o aprimoramento das atividades respectivas. Disso, naturalmente decore até mesmo um aumento de competências dos servidores envolvidos nessa tarefa. (SANTANA, CAMARÃO E CHRISPIM, 2013)

O art. 8º, III, “a”, do decreto 3.555/00, reforça a importância dessa formulação compartilhada ao dispor que:

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; (BRASIL, 2000)

Contudo, apesar das determinações legais demonstradas, existem alguns dilemas práticos na definição destas competências. Esses, se evidenciam na medida em que executar trabalhos complexos de maneira compartilhada é um desafio a ser vencido.

O setor que solicita a compra de determinado produto ou serviço, detém as informações precisas acerca daquilo que se faz necessário, de modo que tal área tem condições de informar claramente no Termo de Referência tudo que tem a ver com o objeto que está sendo adquirido. Dentro de tal tópico, há ainda um dilema, uma vez que apesar de deter tal conhecimento, a unidade que está requisitando a compra não tem experiência com em formular Termos de Referência, ou seja, não sabe de que maneira

deve colocar todas as informações necessárias a respeito do objeto no TR. Isso faz com que o mesmo fique muitas vezes incompleto ou com excesso de informações.

Por outro lado, o setor de compras referente a qualquer órgão da administração, tem experiência com o Termo de Referência em si, de modo que possui conhecimento sobre como operacionalizar e compor o TR. Isso faz com que questões mais técnicas e comuns a diferentes compras, como a divisão do processo por lotes, os deveres do contratado, e o prazo de entrega sejam mais facilmente dispostas no Termo por parte dos setores de compras.

O fato de tais conhecimentos não se encontrarem juntos na maioria das vezes, é, portanto, um dilema prático na formulação do Termo de Referência. O ideal é que houvesse grande articulação e trabalho conjunto entre as áreas a fim de que as informações que cada uma dispõe pudessem se completar, a fim de se obter um Termo de Referência melhor formulado.

Outro dilema prático diz respeito à pesquisa de preços, ou à formação do orçamento detalhado em planilhas. Por um lado, a unidade solicitante detém o conhecimento necessário a respeito do que se quer adquirir, e, portanto, é quem tem condições de solicitar orçamentos já que é assim capaz de verificar a compatibilidade do objeto orçado com o objeto desejado. Por outro lado, a área de compras é quem detém o conhecimento acerca de como uma pesquisa de preços deve ser conduzida nos termos da lei, quais são os elementos necessários para uma boa composição de preços e como executá-la. Desse modo, mais uma vez a desconcentração de conhecimentos causa um dilema prático a respeito da formulação do Termo de Referência, uma vez que a responsabilidade por executar a pesquisa de preços pode ser de qualquer uma das áreas, de modo que não havendo diálogo e trabalho conjunto, pode ser que ocorra prejuízo financeiro à Administração no orçamento produzido.

Tem-se, portanto, que o Termo de Referência é um elemento de suma importância, que deve ser estudado de maneira aprofundada, a fim de garantir o melhor cumprimento aos princípios da Administração Pública.

O Art. 6º do Decreto 44786/2008, especifica em seu texto o que deve conter no Termo de Referência, quando se trata do âmbito do Estado de Minas Gerais. A seguir

serão apresentados os itens que apresentam maior fragilidade quando da elaboração de um Termo de Referência.

#### 4.1 Objeto

Definir o objeto na formulação de um Termo de Referência é uma das partes cruciais do processo, uma vez que um objeto mal especificado, pode gerar um pregão malsucedido. É o que nos mostram Santana, Camarão e Chrispim (2013):

A definição do objeto em toda a sua latitude talvez seja de longe o aspecto mais polêmico (e interessante) a constar do Termo de Referência. Especificar um objeto a ser licitado é como talhar uma roupa no corpo de um modelo. Uma especificação excessivamente detalhada pode gerar uma restrição à licitação e resultar em um direcionamento do certame, que representa não só um ilícito administrativo, mas também a prática de um tipo penal. Por outro lado, uma especificação muito aberta costuma ser a origem de todo tipo de equívoco e problema que circunda uma contratação, ou até mesmo a porta de entrada para contratados de má-fé e de inúmeras atitudes (praticadas por agentes da administração ou por terceiros) lesivas ao erário, tais como: medições propositalmente malfeitas, superfaturamento, fornecimento de bens ou serviços de baixíssima qualidade a custos desproporcionais ao benefício oferecido. (SANTANA, CAMARÃO e CHRISPIM 2013, p. 46-47)

A própria Lei 10.520 já aqui antes citada, ressalta os padrões de delimitação de objeto, em caráter normativo: “Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte: [...] II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição”.

Santana, Camarão e Chrispim (2013) demonstram também alguns tópicos específicos a se observar ao executar a especificação de um objeto. Os autores mostram que é preciso falar sobre os requisitos e elementos intrínsecos e extrínsecos à obra, serviço ou aquisição, sobre a natureza do mesmo, sua composição, medidas e quantidade. Especificam ainda o que seriam elementos intrínsecos e extrínsecos:

Aqui se definem como intrínsecos todos os requisitos ou elementos que digam respeito à forma de ser e existir do objeto. A descrição minuciosa

de tudo que antes dele existe para torna-lo tal como é (requisitos), tudo o que o compõe e tudo o que o constitui como tal (elementos). Já os requisitos e elementos extrínsecos dizem respeito a como este objeto se relaciona com o tempo, com o espaço, com o lugar, com outros objetos e com o sujeito da ação. (SANTANA, CAMARÃO e CHRISPIM 2013, p. 49)

Levando em conta o princípio constitucional da eficiência, tem-se que uma boa determinação do objeto a ser adquirido é de suma importância, a fim de que a administração possa contar com o objeto desejado de maneira objetiva, direta e célere. Além disso, a especificação do objeto garante o cumprimento do princípio da impessoalidade, uma vez que determinando previamente o que se deseja comprar e suas respectivas especificidades, não se favorece nenhum fornecedor específico.

Além disso, o Tribunal de Contas da União por diversas vezes já se manifestou acerca da vedação na especificação de objeto indefinido. O Acórdão nº 245/2001 (Plenário/TCU) ilustra bem esta vedação: “Não tem amparo legal o chamado contrato “guarda chuva” como tal entendido o ajuste genérico capaz de abrigar qualquer objeto”.

A definição do objeto envolve inclusive a correta estimativa do quantitativo a ser adquirido. A este respeito, é preciso destacar que a Lei Federal nº 8.666/93, em seu art. 65, elenca os casos, em que é possível a alteração do contrato firmado entre as partes, desde que presente o interesse da Administração e para atender ao interesse público, ressaltando que:

§1. O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. (BRASIL, 1993)

Este tipo de alteração deve ser motivada e pressupõe eventos ocorridos ou apenas conhecidos após a contratação, devendo ainda ser autorizada pela autoridade competente. O quantitativo a ser fornecido tem influência no preço que será oferecido pelo licitante e até mesmo na definição daqueles que participarão do certame, pois pode

ocorrer que em função do quantitativo solicitado muitas empresas não apresentarem interesse ou capacidade para atendimento.

Por conseguinte, percebe-se que delimitar bem o objeto de forma precisa e suficiente é de suma importância em um termo de referência, uma vez que se mal descrito pode levar a administração a revogar<sup>1</sup> o processo a fim de não receber objeto indesejado. A determinação do objeto no TR configura-se como o carro chefe do documento.

#### **4.2. Justificativa da contratação**

É também relevante em uma compra pública, que se discorra acerca do porque ela é importante, e para que servirá uma vez que é o recurso público sendo gasto na aquisição. No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Resolução Seplog n.º 1, de 15 de janeiro de 2010 confirma isso:

Art 4º O Termo de Referência é o documento que explicita todas as circunstâncias fáticas, técnicas jurídicas, econômicas e temporais relativas à contratação, devendo apresentar:

I - justificativa da necessidade da contratação, contendo:

- a) explicitação da necessidade fática do fornecimento dos materiais ou prestação dos serviços;
- b) razão da utilização do instituto da dispensa ou inexigibilidade de licitação, com demonstração de que a situação atende a todos os requisitos constantes nos arts. 24 e 25 da Lei Federal nº 8.666/93;
- c) as razões da escolha do fornecedor ou prestador de serviço, nos termos do artigo 26, parágrafo único, II, da Lei Federal nº 8.666/93;
- d) dados (nome, telefone, e-mail, endereço) do contato da empresa fornecedora ou prestadora de serviço;
- e) código da dotação orçamentária, contemplando desde a classificação institucional até o projeto/atividade, e código relativo à natureza de despesa, contemplando desde a categoria econômica até a fonte de recurso. (MINAS GERAIS, 2010)

---

<sup>1</sup> Revogação é um ato administrativo discricionário, pelo qual a Administração extingue um ato válido, por razões de oportunidade e conveniência.

Pelo fato de toda contratação pressupor ato explícito da autoridade competente, é preciso que haja a justificativa com parâmetros específicos e claros acerca do porque tal aquisição se faz necessária. Justen Filho (2009) coloca que a autoridade superior deve apontar a necessidade da contratação, avaliar a conveniência e a presença dos requisitos legais e necessários à contratação.

O bom preenchimento de tal seção se faz importante para o cumprimento do princípio da publicidade, de modo que fique claro para que se está executando a contratação. Cumpre-se aqui também o princípio da moralidade, uma vez que se demonstra que a compra pública está sendo executada sem ofender as regras de boa administração e motivada pelo interesse público.

É na justificativa que será demonstrado para que serve o objeto ou serviço adquirido, onde será utilizado e porque o mesmo é necessário para a administração. Desse modo, um preenchimento falho da justificativa pode levar a impugnação do edital, se demonstrado que a contratação em questão fere ao interesse público. Fica clara, portanto a importância de se justificar uma contratação no serviço público.

### **4.3. Orçamento detalhado em planilhas**

De acordo com Justen Filho (2009, p. 97), “A Administração deve estimar os custos necessários à satisfação das suas necessidades.” Nesse ínterim, a legislação traz também a obrigatoriedade de se constar na fase preparatória do pregão orçamentos produzidos pela unidade requisitante, haja vista a Lei 10.520/02:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte: (...)

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados. (BRASIL, 2002)

A Lei Geral de Licitações traz a mesma previsão, indicando que o orçamento deve estar contido nos anexos do edital:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: [...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: [...]

II - Existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; [...]

Art. 40 [...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

II - Orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (BRASIL, 1993)

O orçamento bem feito é de suma importância para o sucesso de uma licitação: “A pesquisa de preços produzida de forma inconsistente, insuficiente ou com valores distorcidos levará a contratações prejudiciais à Administração Pública.” (SANTANA, CAMARÃO e CHRISPIM 2013, p. 81)

Em Minas Gerais, as orientações para executar a pesquisa de preços do modo citado se dão na Resolução conjunta Seplag/CGE Nº 9447, de 15 de Dezembro de 2015. Mais especificamente, o art. 3º, demonstra em quais fontes o orçamento deve ser pesquisado:

Art. 3º A pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

I. Portal de Compras MG - <http://www.compras.mg.gov.br/>- ou Módulo de Melhores Preços – SISMP do SIAD;

II. Banco ou portal de preços, mantido por entidade pública ou prestador de serviços especializado, pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III. Atas de registros de preços vigentes e contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV. Pesquisa com os fornecedores. (MINAS GERAIS, 2015)

Existe também, o entendimento do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 1547/2007, que demonstra que a consulta a tais fontes deve ser feita de maneira distinta:

9.1.2. proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, **ou** fixados por órgão oficial competente **ou**, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei 8.666/93, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, **três orçamentos de fornecedores distintos**, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório (BRASIL, 2007)

A partir de tais orientações, é possível verificar de maneira completa os preços do bem/serviço que se pretende adquirir, garantindo que a compra efetuada se dê com maior economia e rendimento ao Estado, cumprindo assim o princípio da eficiência. Uma má formulação do preço de referência pode levar o processo a ficar fracassado<sup>2</sup> ou deserto<sup>3</sup>, uma vez que os preços em questão configuraram-se distantes dos praticados no mercado. Fica clara, portanto a importância da correta instrução do processo com os orçamentos referentes à contratação.

A importância de um orçamento bem feito consiste ainda no fato de que nenhuma Licitação pode ser instaurada sem a previsão de recursos orçamentários, pois de acordo com Justen Filho (2012), esses são necessários para a execução do objeto ao longo do exercício em curso. É o que evidencia a Lei Federal 8.666 de 1993:

Art. 7<sup>º</sup> As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: [...] § 2<sup>º</sup> As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: [...] III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma. (BRASIL, 1993).

O parágrafo 2º do referido artigo condiciona, portanto, a instauração da licitação à previsão de recursos na Lei Orçamentária do Exercício. A dotação orçamentária é o

---

<sup>2</sup> Quando existe a participação de interessados na licitação, mas nenhum dos interessados preenche os requisitos válidos para a contratação.

<sup>3</sup> Quando não existem interessados em participar da licitação.

instrumento utilizado pela Administração para indicar o recurso que irá acobertar as despesas decorrentes da licitação e verificar a compatibilidade da despesa com o recurso disponível, fornecendo assim um “endereço” da previsão do recurso na Lei.

O preenchimento de dotação orçamentaria enquadra-se no princípio da legalidade, uma vez que demonstra que o ato da administração está sendo executado com base em uma previsão legal existente, a lei orçamentária. Além disso, cumpre o princípio da publicidade, ao demonstrar a toda a população e aos fornecedores de onde o recurso para a compra é oriundo, e se ele realmente estava destinado para compra de objetos de tal natureza.

Por conseguinte, observa-se que ter três orçamentos válidos originários de alguma das fontes descritas na Resolução citada é de suma importância, uma vez que desse modo é possível ter uma noção real dos preços praticados no mercado para o objeto que se deseja obter. Nesse sentido, fica claro que a formação dos preços de maneira excelente é importante para a Administração, uma vez que valores distantes dos praticados no mercado podem fazer com que a mesma reste fracassada pela ausência de licitantes, ou que o preço final não seja vantajoso para a administração uma vez que está acima do que a mesma poderia obter, o que fere o princípio da eficiência na medida em que os recursos públicos utilizados para formar a planilha de custos são gastos em vão, sem que haja o retorno esperado. Fere também o princípio da moralidade, na medida em que ao não conseguir valores praticados no mercado, a administração tende a estar favorecendo algum fornecedor específico, o que torna a formação de preços pessoal e pouco ética.

#### **4.4. Itens/Lotes**

De acordo com a Lei Geral de Licitações, deve haver divisões nas compras públicas caso haja viabilidade:

Art. 23. [...] § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (BRASIL, 1993)

Tais parcelas, são os também chamados “itens” / “lotes”. É possível que seja mais vantajoso para a Administração que um mesmo processo tenha diferentes itens/lotes a serem licitados, de modo que os princípios da eficiência e economicidade sejam contemplados. É nesse sentido que o TCU, por meio da Súmula nº 247, decidiu:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a 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 que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (SÚMULA Nº 247, TCU)

O objetivo da compulsoriedade trazida no parágrafo 1º do art. 23 visa ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. Dessa maneira, satisfaz-se o princípio da eficiência, uma vez que quanto maior a competição, menores os preços, de modo que a administração desembolse valores menores.

É importante salientar ainda que cada item é tratado como um objeto distinto no tocante a requisitos de participação (habilitação), julgamento, adjudicação, homologação e contratação, de acordo com Justen Filho (2009).

É interessante ressaltar também que execução parcelada não se confunde com o fracionamento do objeto em diversos lotes ou parcelas. De acordo com Justen Filho (2012), no fracionamento a Administração divide a contratação em lotes que, juntos correspondem a satisfação integral da necessidade pública, enquanto na execução parcelada a administração executa um certo objeto em etapas, o que significa dissociação temporal na execução do objeto. O artigo 23, § 5º, da Lei de Licitações veda a realização do fracionamento que é a utilização de modalidade menos rigorosa de licitação, ou seja, é uma burla à modalidade de licitação prevista na Lei.

Cumpra-se, ao realizar uma licitação por itens/lotes, os princípios da eficiência e da impessoalidade, uma vez que pode permitir maior economia, chances de sucesso e justiça à licitação, com o aumento da competitividade proveniente da participação de mais fornecedores no processo.

A não divisão do processo por itens/lotes pode levar ao seu fracasso, uma vez que diferentes materiais aglutinados podem ser de difícil fornecimento para um mesmo fornecedor. Com base em tais fatores, é interessante que o formulador do Termo justifique, de modo textual no próprio TR o porquê da escolha por dividir ou não o objeto por itens/lotes.

#### **4.5. Qualificação técnica**

De acordo com Justen Filho (2012), o conceito de qualificação técnica é amplo, mas consiste no domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para execução do objeto a ser contratado. Para determinados objetos, é importante que a Administração tenha garantia que a empresa vencedora do certame seja tecnicamente capaz de fornecer o item requerido. O art. 30 da Lei 8.666/93 traz previsões exatamente nesse sentido, o que demonstra tal importância. Nesse sentido, a doutrina acerca do tema traz que:

Não é suficiente, por outro lado, delimitação implícita dos requisitos técnicos de participação. As exigências quanto à qualificação técnica devem estar previstas de modo expreso. Para tanto, a Administração deverá verificar os requisitos para desempenho das atividades que constituirão encargo do sujeito contratado. Eventualmente, a execução da prestação pressupõe o domínio de determinado tipo de habilidade ou de certas tecnologias; em outros casos, faz-se necessária a posse de certo maquinário; em outros, é imprescindível a participação de pessoal qualificado. Admite-se comprovação de experiência anterior na execução de prestações semelhantes. O conceito de “qualificação técnica” permite, por isso, ampla definição para o caso concreto. Alude-se, nessa linha, à qualificação técnica real. Significa que a qualificação técnica a ser investigada é não apenas aquela teórica, mas também a efetiva, concreta. É a titularidade de condições práticas e reais de execução do contrato. Em vez de exame apenas teórico do exercício da atividade, as exigências voltam-se para a efetiva capacitação de desempenhar satisfatoriamente o objeto licitado. (FILHO 2012, p. 493)

Por mais que a doutrina apresente o que se admite ou não no que tange à qualificação técnica, ainda existem divergências acerca do tema. O referido artigo da lei 8666/93 é generalista, e não traz especificamente o que se pode ou não exigir do

licitante. Em Minas Gerais, o problema não é solucionado, uma vez que o decreto 44.786/08 nem prevê exigência de qualificação técnica no Termo de Referência.

Outro ponto polêmico acerca do tema, está na limitação da concorrência. A jurisprudência<sup>45</sup> entende que cercear em demasia os fornecedores em decorrência de especificidades na qualificação, pode diminuir a competitividade, o que fere o princípio da isonomia e tende a ferir a qualidade do certame.

A qualificação técnica é de suma importância para o cumprimento do princípio da eficiência no cumprimento do serviço, uma vez que o fornecedor demonstrará ter condições de fornecer com qualidade o objeto necessitado, o que não atrasaria e nem faria com que o serviço fosse interrompido no decorrer do processo. Fica clara, portanto a importância da exigência da qualificação técnica, desde que não seja um fator restritivo à competitividade, uma vez que a mesma evita futuros problemas ao Estado.

#### **4.6. Deveres do contratado**

É também essencial que fiquem claras quais são as obrigações das partes envolvidas no processo. É o que traz novamente o Decreto 44786/2008:

Art. 6º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras: I - caberá à unidade solicitante, que em caso de necessidade será auxiliada pela área de suprimento, elaborar o termo de referência e iniciar o processo, com as seguintes especificações: j) deveres do contratado e do contratante. (MINAS GERAIS, 2008).

A indicação dos deveres do contratado/contratante, cumpre o princípio da legalidade e da impessoalidade. Isso se dá uma vez que a Administração fica incumbida de observar tudo aquilo que está previsto no instrumento convocatório. Além disso, o tratamento do vencedor se dá de maneira isonômica e prevista no edital, de modo que não se altere o que é exigido do mesmo no decorrer do tempo, o que é importante para garantir o cumprimento do interesse público.

Isso é importante, para que não existam conflitos posteriores sobre possíveis atribuições de responsabilidade. Deste modo a administração deve inserir no

---

<sup>4</sup>TCU Acórdão 1557/2014-Segunda Câmara, TC 033.435/2013-8, relatora Ministra Ana Arraes, 15.4.2014.

<sup>5</sup> TCU Acórdão 2318/2014-Plenário, Relator Ministro José Jorge. Licitação. Habilitação técnica.

instrumento convocatório tudo aquilo que espera que o fornecedor cumpra e execute, desde que tais exigências sejam coerentes ao objeto contratado e estejam em acordo com a prática do mercado. Nesse sentido, o licitante pode verificar sua disposição em cumprir tais exigências no caso de vitória, e assim decidir por participar ou não do certame.

#### **4.7. Local e prazo de entrega**

O fornecedor deve também ter clareza acerca do local e do prazo que tem para fazer a entrega do produto vendido. O Decreto 44786/2008 prevê isso em seu Art. 6º:

Art. 6º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras: I - caberá à unidade solicitante, que em caso de necessidade será auxiliada pela área de suprimento, elaborar o termo de referência e iniciar o processo, com as seguintes especificações: [...] g) prazo de execução e local de entrega. (MINAS GERAIS, 2008)

Nesse tópico, a Administração deve especificar se a entrega será integral ou parcelada, além da quantidade específica por demanda. Ao solicitar entrega integral do material adquirido, a contratada deve disponibilizar em uma só entrega, a totalidade do que foi comprado, na quantidade integral especificada no edital. No caso de entrega parcelada, a contratada deve levar ao local de entrega os itens adquiridos de tempos em tempos, conforme quantidade especificada no TR. A administração divide as entregas de tal maneira a fim de contar apenas com o que será necessário em determinado tempo, evitando que haja estoque ocioso, gerando economia aos cofres públicos, uma vez que paga-se inicialmente por aquilo que será usado, além de que os espaços de almoxarifado disponíveis não serão utilizados sem necessidade. Por outro lado, entregas parceladas tendem a onerar o preço do produto, uma vez que o fornecedor inclui no preço final o custo dos diferentes transportes, formando assim um dilema que deve buscar ser resolvido pelo formulador do TR de acordo com a especificidade da compra em questão.

É importante determinar o local e prazo de entrega no Termo de Referência a fim de garantir o cumprimento do princípio da publicidade, de modo a deixar claro aos possíveis interessados sobre os tópicos em questão, uma vez que esses fazem diferença na composição do preço do fornecedor, e do possível lance que o mesmo poderá ofertar no processo licitatório.

Apresentados os itens de maior atenção em um Termo de Referência, a seguir será detalhada a Metodologia utilizada neste trabalho.

## 5. Metodologia

Para a realização deste trabalho, inicialmente, foi realizado um levantamento documental do histórico da legislação referente ao processo de compras públicas. Posteriormente, foi feito um levantamento bibliográfico na doutrina do direito administrativo, no que se refere também às compras públicas.

Em seguida, foi realizado um levantamento das legislações, doutrinas, jurisprudências e entendimentos que tratam sobre o Termo de Referência, para observar o que tais normas e conteúdos dizem a respeito da formulação do termo de referência e de sua responsabilidade, possibilitando discutir de maneira clara como o mesmo deveria ser composto e quem deveria formular o TR em um órgão/entidade.

Ademais, foi realizado um levantamento bibliográfico a respeito do conteúdo do TR a fim de discutir os itens que se constituem em gargalos na elaboração de um Termo de Referência.

Outra ação executada no presente trabalho foi uma pesquisa no Portal de Compras de Minas Gerais, que levantou todos os pregões anulados, desertos, fracassados, suspensos, revogados, com anulação sugerida e revogação sugerida na Sesp no ano de 2017. Para cada processo da Sesp encontrado, buscou-se encontrar a razão e a justificativa de tal insucesso no próprio Portal. Após executar tal levantamento, foi calculada a porcentagem de pregões malsucedidos na Sesp em razão de má formulação no Anexo I do edital.

Para identificar as fragilidades presentes no TR que levaram ao insucesso das licitações acima mencionadas, buscou-se analisar os pontos especificados a seguir, que foram identificados como maiores fragilidades na elaboração de um TR.

No que se refere ao **objeto** foi verificado se a especificação é precisa e suficiente. A especificação foi considerada precisa se o objeto contivesse na sua descrição os elementos extrínsecos e intrínsecos capazes de caracterizá-lo. Foi considerada suficiente, se não contivesse lacunas que tornassem o objeto indefinido e se não contivesse elementos desnecessários que limitassem a competição.

No que se refere à **justificativa da contratação** foi verificado se a necessidade da contratação restou devidamente caracterizada, expressando se for o caso, a carência

que será suprida com a futura contratação e/ou a importância da contratação para o funcionamento da máquina pública, ou para a oferta de serviços públicos à sociedade.

No que se refere **ao orçamento detalhado em planilhas** foi verificado se a formação do preço de referência, foi feita com base alguma das quatro fontes descritas no art. 3º da Resolução Conjunta Seprag/CGE 9447/2015. Verificou-se também se haviam três orçamentos válidos na fonte escolhida. Ao constatar que a pesquisa não havia observado tais condições, buscou-se por uma justificativa nesse campo do TR. Nesse sentido, buscou-se aferir se a tal justificativa foi satisfatória, de modo que realmente ponderasse e elucidasse o não uso de nenhuma das referidas fontes, ou o não uso de três orçamentos válidos na formação do preço de referência.

No que se refere à **divisão do objeto em itens/lotes** foi verificado se o objeto está dividido em itens/lotes e caso não estivesse, foi verificado se um mesmo fornecedor fornece todos os itens constantes no objeto.

No que se refere à **qualificação técnica** exigida do licitante proponente foi verificado se ocorreu restrição à competitividade, causada pelo excesso de atestados de qualificação solicitados.

No que se refere aos **deveres do contratado** foi verificado se as exigências estavam coerentes ao objeto contratado, de acordo com a prática do mercado.

Por fim, no que se refere ao **local** foi verificado se o local de entrega não onerou em excesso o preço do produto, de modo que o fornecimento deixou de ser vantajoso ao fornecedor; e no que se refere ao prazo de entrega foi verificado se o prazo exigido foi suficiente para entrega do objeto contratado.

Além disso, foram feitas entrevistas na Secretaria de Estado de Segurança Pública de Minas Gerais com os servidores que formulam Termos de Referência, para cada objeto analisado. Buscou-se ao menos um responsável por elaboração dos Termos que geraram dúvidas e duplicidades de interpretação, de modo a compreender como foram formulados, conforme roteiro de entrevista constante no Apêndice Único.

## 6. Análise dos processos anulados, revogados, fracassados ou desertos no ano de 2017, no âmbito da Sesp

No ano de 2017 verificou-se que de um total de 19 processos no âmbito da Sesp 13 foram anulados, revogados, fracassados ou desertos, conforme demonstra o Quadro 1.

Quadro 1 – Processos anulados, revogados ou fracassados no âmbito da Sesp – 2017

Processo	Situação	Objeto	Unidade Demandante
1691001 000002/2017	Revogado	Fornecimento de Alimentação	Suase
1691001 000003/2017	Fracassado	Fornecimento de Alimentação	Suase
1691001 000026/2016	Fracassado e Anulado*	Manutenção de Extintores	Suase
1691001 000041/2017	Fracassado	Fornecimento de Alimentação	Suase
1691001 000068/2017	Revogado	Estrutura para Disque Denúncia Unificado	Sinsp
1691001 000072/2017	Revogado	Fornecimento de Alimentação	Suase
1691001 000073/2017	Fracassado	Fornecimento de Alimentação	Suase
1691001 000077/2017	Fracassado	Fornecimento de Alimentação	Suase
1691001 000078/2017	Fracassado	Fornecimento de Alimentação	Suase
1691001 000079/2017	Revogado	Fornecimento de Alimentação	Suase
1691001 000080/2017	Revogado	Fornecimento de Alimentação	Suase
1691001 000081/2017	Fracassado	Fornecimento de Alimentação	Suase
1691001 000082/2017	Fracassado	Fornecimento de Alimentação	Suase

Fonte: Portal de Compras do Estado de Minas Gerais

\*Neste processo um lote foi fracassado e o outro lote foi anulado.

Cada processo será apresentado abaixo, para em seguida iniciar-se a análise do TR que compõe a instrução processual de cada um.

O primeiro processo analisado (**1691001 000080/2017**), diz respeito à tentativa de contratação de serviço de fornecimento de alimentação para a unidade socioeducativa São Benedito, em Belo Horizonte. Com base no Art. 2º, inciso IV do Decreto Estadual nº 47088/2016, a Secretaria de Estado de Segurança Pública é responsável por “elaborar, planejar, deliberar, organizar, coordenar, executar e gerir a política de atendimento às medidas socioeducativas de semiliberdade e internação”. Nesse sentido, deve fornecer aos jovens em processo de ressocialização todo o necessário para a execução de tal fim, de modo que uma alimentação saudável seja parte importante desse processo. Esse certame foi revogado, em razão da “Sobreposição de planilhas da composição de cardápio no TR”. Tal sobreposição consistiu simplesmente em um erro de formatação.

O segundo certame analisado (**1691001 000072/2017**), também diz respeito à tentativa de contratação de fornecimento de alimentação, mas para outra unidade socioeducativa: O Centro Socioeducativo de Uberaba. O referido certame foi revogado devido a “inconsistências apontadas pelas unidades técnicas dessa secretaria no que concerne as planilhas de custos apresentadas pelos licitantes.”.

Em seguida, analisou-se o processo **1691001 000073/2017**, que também diz respeito à tentativa de contratação de fornecimento de alimentação, mas para o Centro Socioeducativo de Ipatinga. O referido certame restou fracassado uma vez que os licitantes que ofereceram lances não foram habilitados no momento da adjudicação do objeto. Dois fornecedores ofereceram lances no processo. O detentor do menor valor, não informou CNPJ e porte da empresa quando foi convocado, e por isso foi inabilitado. Já o segundo fornecedor, executou o detalhamento da composição de seus custos em planilhas cujos moldes não obedeciam ao TR, de modo que o mesmo foi desclassificado com a alegação de não cumprimento da vinculação ao instrumento convocatório.

O próximo certame a se analisar foi o de número **1691001 000041/2017**, que também diz respeito à tentativa de contratação de fornecimento de alimentação, desta vez para o Centro Socioeducativo Santa Pirapora. Restou fracassado por todos os candidatos proporem valores maiores que o de valor de referência. Com o fracasso de tal certame, a Secretaria buscou novamente iniciar um processo licitatório para contratação de fornecimento de alimentação para o Centro Socioeducativo de Pirapora, neste caso, o processo **1691001 000079/2017**, que restou revogado, uma vez que ficou constatado que o Anexo I continha informações destoantes acerca do fornecimento de sobremesa no jantar, ou seja, problemas na especificação do objeto.

Na sequência, analisou-se o processo **1691001 00002/2017**. Tal certame diz respeito a tentativa de contratação de serviço de fornecimento de alimentação para o Centro Socioeducativo de Montes Claros. Esse foi revogado devido a inconsistências apontadas pelas unidades técnicas da secretaria no que concerne as planilhas de custos apresentadas pelos licitantes. Tais planilhas trouxeram valores excessivos para os custos diários com servidores e adolescentes e inexequíveis para custos com água, esgoto e energia elétrica. Diante disso a pregoeira entendeu que:

realizar correções simples seria admissível, em prestígio aos princípios da eficiência e da razoabilidade, desde que tais correções não desrespeitem o interesse público, não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica ou afronte o tratamento isonômico entre os participantes[...] Diante ao exposto, após várias discussões entre Assessoria Jurídica, Unidade de Controle Interno e Autoridade Competente decidiu-se que o processo deveria ser revogado para adequação do Edital, dos fluxos e das inconsistências geradas.

Em seguida, analisou-se o processo **1691001 03/2017**, que também diz respeito à tentativa de contratação de fornecimento de alimentação, mas para duas unidades socioeducativas diferentes, em lote único: CEAD E DOPCAD Contagem. O lote restou fracassado, por não possuir nenhum fornecedor habilitado. De acordo com a entrevista feita com o formulador do TR em questão a inabilitação se deu em razão de “O licitante apresentou proposta, mas não conseguiu apresentar documentação para ser habilitado, ele não preencheu os pré-requisitos estabelecidos no Termo de Referência para ser habilitado”.

O próximo certame analisado no presente trabalho foi o de número **1691001 000078/2017**, que também diz respeito à tentativa de contratação de fornecimento de alimentação, mas para o Centro Socioeducativo Santa Terezinha. Restou fracassado por todos os candidatos terem sido inabilitados. A empresa detentora do menor valor não enviou os documentos exigidos no instrumento convocatório no prazo estabelecido, o que fez com que a mesma fosse inabilitada. A empresa detentora do segundo melhor valor enviou tempestivamente alguns dos documentos exigidos, entretanto com a falta de três documentos solicitados no Edital, foi inabilitada. Em seguida, foram convocadas as empresas classificadas. Disponibilizou-se cerca de cinco minutos para cada fornecedor convocado se manifestar, porém nenhum dos convocados estavam presentes na sessão, de modo que as propostas desses não puderam ser aceitas.

Analisou-se também o processo **1691001 000077/2017**, que diz respeito à tentativa de contratação de fornecimento de alimentação, para o CEIP Dom Bosco. O mesmo restou fracassado pois nenhum fornecedor foi habilitado. O lance oferecido pela empresa vencedora do certame foi apresentado com dedução do ICMS, o que de acordo com a administração é um benefício de empresas sediadas em Minas Gerais, o que não

era o caso da vencedora. Em seguida, os fornecedores detentores dos melhores valores em sequência tiveram dez minutos para informar CNPJ e porte da empresa, mas não o fizeram, de modo que foram inabilitados.

Os processos **1691001 000081/2017** e **1691001 000082/2017**, também referentes ao fornecimento de alimentação, não foram encontrados em sua íntegra, de modo que o que se pode analisar desses foram os documentos contidos no SEI-MG e no Portal de Compras de Minas Gerais. Os processos foram procurados mais de uma vez em diversas Unidades nas quais esses poderiam se encontrar, e não foram localizados. Após intensa procura, em entrevista realizada com o formulador do TR o mesmo afirmou “Acho que é interessante ter um tempinho a mais para localizar alguma coisa no protocolo, as vezes a gente tem algum encaminhamento dele”, entretanto nada foi feito nesse sentido posteriormente. Ambos restaram fracassados por não haverem fornecedores habilitados para a adjudicação do objeto. De acordo com a Ata do pregão: “A DGO, contudo, apontou vícios na planilha de composição de custos “Fichas Técnicas” apresentada pela licitante”.

Posteriormente, analisou-se o processo **1691001 000068/2017** que tem natureza de contratação diferente dos onze anteriores aqui citados. Esse trata da tentativa de contratação de serviço de fornecimento de infraestrutura necessária para o atendimento de *call center* referente aos serviços do Disque Denúncia Unificado (DDU), em Minas Gerais. O mesmo restou revogado devido a uma contradição dos entendimentos da Administração Pública a respeito da qualificação técnica exigida como requisito de habilitação no Processo de Compra em questão. Havia um entendimento diverso da exigência técnico-operacional pelos responsáveis da Secretaria nos autos do processo e o descrito no Edital publicado. O Termo de Referência em seu item 7.4.5 requer o número mínimo de 41 postos de atendimento efetivamente funcionando. A empresa vencedora do certame tinha cerca de 100 postos de atendimento prontos para serem ocupados, sem estar em funcionamento. Nesse sentido a área responsável pela formulação do TR entendeu que: “Sendo assim, considerando a exigência editalícia, considerando a diligência realizada, considerando a manifestação da Assessoria Jurídica e considerando que os atestados encaminhados não comprovam a existência de 41 postos de atendimento em efetivo funcionamento, delibera-se pelo não atendimento às cláusula”.

O Secretário de Estado, entretanto, interviu no processo, homologando o resultado do pregão, em razão de não haver provas irrefutáveis da incapacidade técnica da empresa vencedora do certame.

Houve posteriormente um recurso impetrado por um licitante concorrente afirmando a desqualificação técnica da vencedora, justamente por não operar efetivamente com 41 postos de atendimento. Foi solicitado ao Subsecretário da pasta que se manifestasse diante do recurso, de modo que o mesmo acatou o recurso interposto.

A pregoeira concluiu, portanto, que “há uma contradição dos entendimentos da Administração Pública a despeito da qualificação técnica do Processo de Compra em questão. Há um entendimento diverso da exigência técnico-operacional pelos responsáveis da Subsecretaria de Integração de Segurança Pública nos autos do processo e o descrito no Edital publicado.”. Diante de tal contradição, optou-se pela revogação do processo.

Por fim, analisou-se o processo **1691001 000026/2016** que também tem natureza diferente dos demais anteriormente analisados nesse trabalho. Tal processo se iniciou internamente no ano de 2016, mas a licitação ocorreu no dia 27 de Janeiro de 2017, e por isso foi considerado nesse trabalho. O mesmo foi dividido em dois lotes, que tratavam da tentativa de contratação de serviço de manutenção e recarga de extintores de incêndio. A divisão por lotes se deu por conta da regra de participação do Lote 01 estar aberta a todos os licitantes, e do Lote 02 apenas para Microempresas e Empresas de pequeno porte. O primeiro lote restou fracassado uma vez que os documentos referentes a qualificação financeira apresentados pela empresa vencedora não foram aceitos, uma vez que se verificou inconformidade na composição da conta “Caixa Geral”. Por ser a única empresa que ofereceu lances no respectivo lote, o mesmo restou fracassado. Já o segundo lote foi anulado uma vez que para esse não constou a obrigatoriedade de apresentação de documentação relativa à qualificação econômico-financeira. A ausência de tais documentos é considerada uma afronta a legislação e consequentemente ao princípio da legalidade.

É preciso ressaltar que a Secretaria utilizou em alguns dos processos de fornecimento de serviço de alimentação analisados, dois modelos de Termo de

Referência, sendo que um deles é uma versão mais atualizada e que por este motivo foi a versão considerada para análise.

Por fim, verificou-se nos processos de alimentação analisados que a responsabilidade pela elaboração do Termo de Referência foi da Unidade Requisitante. Na entrevista realizada com os formuladores do TR, afirmou-se que:

o nível de articulação com outras diretorias é alto. Por exemplo se for um serviço ou material demandado da saúde, teoricamente ela tem que nos dar subsidio na construção desse termo de referência, uma vez que ela vai ter conhecimento técnico, e tem também que nos apresentar a justificativa de por que ela quer aquela aquisição. Na teoria a área demandante, tem que pelo menos construir a parte inicial do TR para a gente, mas na prática acaba que nós fazemos tudo e apresentamos para eles, perguntando se está adequado e se eles têm alguma contribuição, ou ajuste.

Existe também nesse caso articulação com a área de compras, conforme explicado na entrevista: “as vezes até mesmo o pessoal da licitação, e da DCM, por ter mais vivência e mais *expertise* na matéria nos ajudam com sugestões e orientações. Por mais que eles não tenham o conhecimento técnico, tem uma vivência muito grande com o processo de compras.”

Já nos processos **1691001 000026/2016** e **1691001 000068/2017** a respeito da contratação de outros serviços (serviço de manutenção de extintores de incêndio e serviço disponibilização de estrutura de *Call Center*) a situação não é diferente. Na prática, os formuladores são da área técnica responsável pela aquisição do objeto ou serviço, que tem que aprender por seus próprios meios como formular o Termo. No caso de grandes dificuldades, pedem informalmente ajuda ao Setor de Compras, a fim de que por meio da experiência dos servidores de tal setor ajustes e orientações possam ser dados com a finalidade de se formular um bom Termo de Referência.

Observa-se, portanto, que no total foram analisados 13 processos, que resultaram em 14 lotes dos quais oito foram fracassados, cinco foram revogados, e um foi anulado. A análise dos processos foi realizada com base nos itens essenciais que devem constar em um Termo de Referência, conforme será apresentado a seguir.

## **6.1 Objeto**

No que se refere ao objeto, conforme indicado na Metodologia, foi verificado se a especificação é precisa e suficiente. Abaixo será apresentada a análise de todos os processos, no que se refere ao objeto.

Em relação ao processo **1691001 000080/2017**<sup>6</sup>, especificou-se o objeto no primeiro item do Termo de Referência:

Preparação, produção e fornecimento contínuos de refeições e lanches dentro das instalações da Unidade Socioeducativa (US): Centro de Internação Provisória São Benedito, assegurando uma alimentação balanceada e em condições higiênico-sanitárias adequadas. As refeições deverão ser destinadas a adolescentes e servidores públicos a serviço na Unidade.

Tal especificação é importante pois demonstra que todo o processo de fornecimento de alimentação deve ser executado dentro da unidade socioeducativa em questão, de modo que o mesmo não seja trazido de unidades externas por parte do contratado. Contudo, não foi encontrado o motivo pelo qual o alimento deve ser preparado dentro da unidade. Trata-se de uma questão de especificação que pode influenciar diretamente no preço, portanto é importante que tenha uma justificativa. Neste ponto verificamos que um mesmo item do TR tem impacto em três requisitos de análise: especificação; justificativa; e orçamento detalhado em planilhas.

É possível supor algumas razões pelas quais seja importante que a preparação e a produção dos alimentos sejam feitas dentro da unidade, entretanto como isso não é evidenciado, pode-se questionar a razão pela qual tal exigência é feita. Na entrevista realizada com os formuladores do TR em questão foram apontados alguns pontos pelos quais tal produção interna se faz importante, quais sejam: “segurança, qualidade da alimentação, além da facilidade para servir e fiscalizar”. No que tange a segurança, explicou-se que “não se pode esquecer, que estamos tratando de uma unidade de segurança pública, então o número de pessoas que transitam ali dentro deve ser limitado para haver controle maior.”. Há também uma posição por parte das unidades socioeducativas que segundo os entrevistados colocam que “quase todas as unidades que tem a refeição produzida dentro da unidade, afirmam que a qualidade do alimento é

---

<sup>6</sup> A Análise feita para este processo aplica-se também para os processos **1691001 000079/2017**, **1691001 000078/2017**, **1691001 000077/2017**, **1691001 00002/2017** e **1691001 000082/2017**.

melhor do que em relação as produzidas exteriormente.” Nesse sentido, apesar de que a preparação fora da unidade poderia ser economicamente vantajosa para o fornecedor, de modo que o valor do fornecimento do alimento se fizesse mais vantajoso ao estado, tal realidade não se adéqua ao contexto de unidades de segurança, o que faz com que seja importante a produção da refeição dentro do Centro Socioeducativo.

Um ponto negativo verificado foi que apesar de prever visita técnica, o Termo de Referência não deixou claro o que a Administração oferecerá à empresa contratada para que essa execute seus serviços dentro da unidade, o que é necessário para que a mesma possa estimar quais materiais e ferramentas precisará adquirir, e o quão custoso será instalá-los dentro da unidade socioeducativa. Tal lacuna na especificação tende a limitar a concorrência, uma vez que podem existir empresas que não tem condições de se estabelecerem estruturalmente em outra localização física sem que tenham conhecimento prévio de todos os materiais e ferramentas que precisariam comprar.

Outro ponto verificado, no item XV do TR, refere-se ao número de refeições a serem distribuídas, que pode variar de acordo com a flutuação da população socioeducativa. A solução apresentada pela Sesp para esta situação foi a possibilidade de utilizar o §1º, art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93, mas tal solução não foi claramente demonstrada no Termo de Referência, pois encontra-se no item I do TR, de maneira descolada dos itens relacionados. Com tal solução a Sesp pretendeu demonstrar ao licitante que o quantitativo de refeições pode variar diariamente, mas a soma de tais variações não pode ser superior a 25% do valor inicial atualizado do contrato. Tal solução não se demonstra adequada, uma vez que usa de uma prerrogativa legal, para uma situação que tende a ocorrer constantemente ao longo da prestação do serviço. Nesse sentido, é interessante buscar encontrar soluções que já prevejam um modo de incluir tal variação como parte do objeto, uma vez que será uma situação constante.

O item V do TR demonstra como será realizado o gerenciamento da informação acerca de tal flutuação, por meio do Sistema denominado “Siga – Sistema de Gerenciamento de Alimentação”. Tal sistema gera uma requisição específica, por meio da qual é possível solicitar alteração dos quantitativos das refeições. Ainda sobre este tema, no item XV, o TR apresenta uma expectativa de quantitativo de fornecimento anual por refeição, ou seja, quantos alimentos devem ser fornecidos em cada refeição ao longo do ano. Isso mostra uma desconexão de conteúdo no TR, que é considerado um

ponto negativo, já que dois tópicos que tratam acerca do mesmo assunto estão severamente separados (os temas aparecem nos itens V e XV), o que pode levar o fornecedor a se confundir ou ter dificuldades ao analisar o Termo de Referência.

No item III do respectivo Termo, são trazidas as especificações técnicas. Nesse ínterim, são trazidas algumas especificações do objeto, quais sejam a forma de distribuição dos alimentos, as embalagens que esses serão servidos e os padrões em que os alimentos devem estar contidos. Tais informações estão bem definidas e claras, o que é um ponto positivo no TR.

O item IV do TR, determinou as “Condições de Recebimento do Objeto” demonstrando a temperatura na qual os alimentos deveriam ser mantidos e fornecidos, além do estado em que esses deveriam se encontrar no momento da entrega, informando também as condições para o transporte interno dos mesmos. Tais informações são importantes para o acondicionamento e manutenção do bom estado dos alimentos, de modo a assegurar que a administração os receba sempre da melhor maneira possível. Tais condições estão bem descritas no Termo de Referência, o que é um ponto positivo.

No item V do TR, são apresentadas quais são as refeições serão requeridas ao longo de um dia, quais sejam almoço, jantar, desjejum, lanche da tarde, colação e lanche noturno. Demonstra-se também em qual horário cada uma dessas deve ser fornecida. Não é previsto, entretanto nenhuma flexibilidade no que tange a esses horários, o que pode ser um ponto positivo. Isso pode ser subentendido como uma rígida necessidade de que se tenha as refeições em determinados horários, o que é importante já que, como se sabe, a rotina em centros socioeducativos é dinâmica e de risco. Deste modo, é inviável que existam flutuações no horário pretendido para cada refeição por parte da administração, uma vez que no contexto uma unidade de segurança do Estado, qualquer situação que saia do programado pode vir a ser razão de balburdia, desordem, motins e confusões. Assim, se faz importante e interessante prever isso no TR. Nesse sentido, mesmo que a contratada esteja sujeita a atrasos ou adiantamentos no fornecimento devido à complexidade do objeto em questão, é importante declarar no TR a inviabilidade disso, demonstrando que a administração não pode tolerar e se adaptar aos horários, uma vez que rebeliões e sanções pelos órgãos externos fiscalizadores, podem ocorrer nesse caso.

Já o item VI do mesmo Termo, demonstrou a composição do cardápio, ou seja, quais alimentos deveriam ser fornecidos em cada refeição. Ainda nesse item, demonstraram-se quais gramaturas deveriam ser ofertadas para cada alimento em cada uma dessas refeições. Verificou-se que foram feitas observações acerca de alimentos específicos que poderiam causar dúvidas na medição de gramatura, especificando-se como essa deveria ser medida, no que diz respeito a cascas e sementes de frutas, por exemplo. De forma prática, poderia haver dúvida por parte da contratada se a gramatura da melancia deveria ser contada com ou sem casca, ou até mesmo se a semente e a casca do mamão poderiam ser contadas ao se pesar tal fruta. Desse modo, percebe-se que tal ponto é positivo no TR, já que faz uma clara especificação do que se pretende.

Além disso, ao longo do processo, existe um documento denominado “Ficha de Cardápio” no qual é especificada toda a composição exigida para a preparação dos alimentos, de modo que fique mais detalhado ainda o que se pretende e como deve ser preparada cada refeição. O Quadro 02 apresenta um exemplo de “Ficha de Cardápio”:

Quadro 02 – Exemplo de Ficha de Cardápio

Nº	Receita	Per capita da receita	Componentes	Per capita in natura	Preço Kg	Custos	Custo da Receita	Per capita desejado	Custo per capita desejado
1	Bife Acebolado	0,100	Miolo de pá	0,13000	14,95	1,49350	R\$2,00	0,100	R\$2,00
			Óleo de Soja	0,00300	2,96	0,00880			
			Sal	0,00100	0,71	0,00071			
			Cebola	0,00360	1,00	0,00360			
			Alho descascado	0,00240	11,55	0,22772			
			Molho Inglês	0,00200	4,49	0,00898			
			Vinagre	0,00100	2,07	0,00207			
			Pimenta	0,00100	4,43	0,00443			

Fonte: Ficha de Cardápio, processo 1691001 0080/2017

Tais previsões garantem uma boa descrição do objeto pretendido, entretanto no que diz respeito a esse último documento citado, os formuladores do TR afirmaram que a ficha de cardápio serve para mostrar ao fornecedor o seguinte:

É como produzir, uma forma de preparo, mas a empresa pode escolher a forma como pode produzir. Como nós temos que montar o valor do prato, tivemos que colocar os ingredientes que teoricamente seriam os necessários, mas a empresa dentro da produção, pode montar o cardápio da forma como ela achar melhor, mas como os cardápios são aprovados pela nutricionista não há problema.

Nesse sentido, percebe-se que não há tendência em restringir a composição do alimento, o que é vantajoso para a administração uma vez que toda restrição é acompanhada por aumento de custo. Entretanto, a informalidade no tratamento com o fornecedor pode ferir o princípio da impessoalidade, na medida em que a aprovação da composição da refeição apresentada não tem critérios claros e objetivos, ficando a cargo da nutricionista da Secretaria.

Ressalta-se ainda, que as ponderações feitas pela Unidade de Compras e pela Assessoria Jurídica acerca do processo, não tinham em seu conteúdo nada que dissesse respeito ao objeto do certame. Isso demonstra a conformidade de tais unidades com as especificações demonstradas no Termo de Referência acerca do objeto a ser contratado.

Embora este processo não tenha sido revogado diretamente por questões relacionadas ao objeto, as imprecisões destacadas com a análise poderiam ter influenciado também no insucesso do processo. Constatou-se que em linhas gerais que a especificação não foi precisa e suficiente uma vez que não possui na sua descrição elementos extrínsecos e intrínsecos capazes de caracterizá-lo. Salienta-se ainda que a disposição das informações no TR não deixa clara a especificação do objeto, devido ao fato de que a complexidade do mesmo não foi plenamente abarcada no Termo de Referência e, principalmente no Item destinado a ele no TR. No entanto, alguns pontos são claros, o que demonstra uma marca assertiva no Termo analisado, como as condições de recebimento do objeto e o horário de fornecimento das refeições. Existem também algumas pequenas lacunas, como dissertado acerca do tópico I do TR, mas que não são suficientes para tornar o objeto indefinido. Como analisado também, existem lacunas que podem ser elementos que limitem a competição, conforme o que foi dito acerca dos itens I, V e VI.

Passando para análise do processo **1691001 072/2017**<sup>7</sup>, no que tange ao objeto, pode-se dizer que todos os comentários feitos para o processo **1691001 000080/2017** se aplicam a este processo, uma vez que os dois termos de referência são praticamente idênticos, diferindo apenas nos nomes da unidade e endereço. Abaixo serão tratados apenas os itens que diferem do primeiro processo analisado.

Verificou-se que no Termo de Referência a ordem das informações está disposta de maneira diferente, além de terem sido elaboradas duas versões de TR, uma

---

<sup>7</sup> A análise realizada para este processo aplica-se também ao processo **1691001 000041/2017**.

preliminar e a final. Além disso, no item referente às “Dependências, instalações físicas, equipamentos e utensílios”, especifica-se melhor o que é colocado à disposição da contratada para que a mesma execute o serviço, e quais são as responsabilidades da mesma perante isso, o que atenua o comentário feito sobre o primeiro item do TR no processo 80/2017.

No que diz respeito ao conteúdo do objeto, a Assessoria Jurídica, por meio da Nota Jurídica nº 042/17/AJU/SESP, fez apenas um comentário ao analisar esse TR que dizia que:

Não obstante, vale alertar que apesar do item “2” do Termo de Referência prescrever que a alimentação (cardápio) deverá ser servida indistintamente à direção, servidores e adolescentes, no cardápio (fls. 40-44) verifica-se distinções na alimentação a ser servida. No lanche da tarde dos funcionários, por exemplo, contém “fruta”, item ausente no lanche da tarde dos adolescentes. Por outro lado, aos adolescentes está previsto o fornecimento de colação, não previsto para os funcionários.

A unidade responsável pela formulação do Termo respondeu a tal ressalva por meio da Nota Técnica 08/2017, atestando que:

A colação aos adolescentes se refere ao fornecimento da fruta, constante também no “LANCHE DA TARDE DIÁRIO (FUNCIONÁRIOS)”, no intervalo entre o desjejum e o almoço, para que se reduza o período que os mesmos ficam sem nenhum tipo de refeição; a mesma fruta é servida aos funcionários no período da tarde. Isto posto, esclarecemos que não há acréscimo na composição e fornecimento de lanche e refeição a adolescentes e servidores e, desta forma, não há o que se revisar quanto ao texto destacado pela ressalva jurídica.

Desse modo, conclui-se que a supressão feita do primeiro TR com relação ao segundo, no que diz respeito as dependências, instalações físicas e utensílios, deixou o Termo que chegaria nas mãos dos licitantes menos completo, o que é prejudicial a administração pois fere o princípio da publicidade, uma vez que não demonstra à contratada aquilo que ela teria a disposição para executar o serviço. No que diz respeito a inconsistência apontada pela Nota Jurídica, percebe-se por meio da explicação do

formulador do Termo que não havia problema na especificação do objeto. Tudo isso, configura-se como um ponto negativo neste processo.

Conclui-se, portanto, que, apesar de o motivo do fracasso desse processo não se relacionar diretamente com o objeto, houve um problema na formulação do Termo de Referência, uma vez que as atualizações feitas nesse deixaram a especificação do objeto menos clara e suficiente. No que tange, portanto, a precisão da especificação, a conclusão explanada no processo 80/2017 também se aplica aqui, uma vez que os dois termos de referência na versão final são idênticos.

Quanto ao processo **1691001 000073/2017**, no que tange ao objeto, pode-se dizer que todos os comentários feitos referentes ao Termo de Referência dos processos 1691001 000080/2017 e 1691001 072/2017 se aplicam a este processo, uma vez que os termos são praticamente idênticos, diferindo apenas nos nomes da unidade e endereço da mesma.

Há, entretanto, um fato novo no processo 73/2017, uma vez que um dos licitantes protocolou pedido de impugnação ao edital, alegando uma série de inconformidades no mesmo. Com relação ao objeto, o licitante solicitou que o item 5 do tópico “Prazos de execução e local de preparação e fornecimento” do Anexo I do edital fosse revisto. Segundo o licitante os prazos estabelecidos em caso de acréscimos e decréscimos do quantitativo de alimentação “é impraticável e completamente desarrazoado”.

A Secretaria julgou improcedente a impugnação, uma vez que considerou os prazos perfeitamente viáveis, em decorrência do Sistema que gera os pedidos de alteração de quantitativos, Siga conforme explicado no processo 080/2017, só permitir solicitações de alteração de quantitativo com 48 horas de antecedência. Mas como é possível receber jovens de maneira não programada, é preciso haver a possibilidade de que se solicite o aumento no número de refeições de maneira tempestiva.

Além disso, diz que a cozinha é administrada (produz a refeição internamente), e que o Centro Socioeducativo de Ipatinga possui 60 adolescentes e está sujeito a alterações no quantitativo a qualquer momento do dia. Na entrevista, realizada com os formuladores do referido Termo explicou-se que “é uma unidade menor, com menos adolescentes, que possui flutuação menor por ser uma unidade de internação, diferente

de uma unidade provisória que transfere e recebe adolescentes todos os dias”. Fica claro, portanto na explicação da Secretaria o porque de os pedidos não serem feitos com antecedência maior, mesmo que o sistema permita alterações com 48 horas de antecedência.

Desse modo, as conclusões feitas com relação ao processo 80/2017 no que diz respeito ao Termo de Referência ser claro, preciso e suficiente também se aplicam ao certame em questão, uma vez que as versões finais dos TR são praticamente idênticas.

O processo **1691001 03/2017**, aproveita a análise realizada no processo 80/2017. Há, entretanto, uma pequena diferença no item “objeto” do termo atualizado, uma vez que esse trata da produção dos alimentos em uma unidade, e entrega em outra:

Preparação, produção e fornecimento contínuos de refeições e lanches dentro das instalações do Centro Socioeducativo Lindéia, destinadas a adolescentes e servidores públicos a serviço na Unidade, bem como transportar, para os adolescentes da DOPCAD Contagem, que compõem o Lote 05, assegurando uma alimentação balanceada e em condições higiênico sanitárias adequadas.

A diferença quanto ao local de preparação dos alimentos, permite que tal preparação seja feita externamente desde que o transporte seja compatível para deslocamento de refeições, observadas as normas vigentes a época de vigilância sanitária. Coloca-se também que a distância máxima entre o local de preparação dos alimentos e o Centro Socioeducativo em questão seria de 30Km. Esta diferença é interessante uma vez que permite ao licitante que adeque da melhor maneira possível seu processo de produção, o que respeita o princípio da eficiência, o que é um ponto positivo na composição do TR.

Nesse sentido, as conclusões feitas com relação ao processo 80/2017 no que diz respeito ao Termo de Referência ser claro, preciso e suficiente também se aplicam ao certame em questão, uma vez que as versões finais dos TR são praticamente idênticas, alterando-se apenas a questão do local de preparação, o que atenua a problemática trazida na análise do processo 80/2017 nesse tópico, mas não é suficiente para que a especificação do objeto seja clara precisa e suficiente.

O processo **1691001 000081/2017**, assim como o 79/2017, o 78/2017 e o 77/2017 já começa com o TR mais novo e recente relativo a contratação de Serviço de Alimentação para a Sesp, sendo que a maioria dos comentários feitos quanto a esse Termo no processo 80/2017 também se aplicam ao aqui analisado. Entretanto, há uma diferença quanto ao local de preparação dos alimentos, tal como ocorre no processo **1691001 03/2017**.

O processo **1691001 000068/2017** tem como objeto “a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de *Call Center*, cuja obrigação do particular consistirá em disponibilizar toda a infraestrutura necessária ao funcionamento do Disque Denúncia Unificado (DDU)”.

Por “toda infraestrutura necessária” o TR entende: “manutenção que garanta a ininterruptibilidade da prestação do serviço, englobando instalações físicas, mobiliário, telefonia, equipamentos, hardware, software e os demais recursos materiais necessários à prestação dos serviços”, bem como a mão de obra necessária a manutenção da infraestrutura.

Há, entretanto, uma contradição nesse sentido uma vez que o Edital coloca como objeto a “Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de *Call Center*”. Posteriormente, ao especificar o objeto, o edital faz referência ao anexo I e explica de maneira mais detalhada a natureza do serviço, que nesse momento converge com o que é especificado no TR. Entretanto, a frase inicial que trata a respeito do objeto é contraditória, uma vez que a prestação de serviços de *Call Center*, tem natureza diferente do fornecimento de infraestrutura para prestação de serviços de *Call Center*. Tal contradição configura-se um ponto negativo na especificação do objeto de tal processo.

Em seguida, o Termo de Referência demonstra como a infraestrutura física deve ser fornecida, indicando a divisão física a qual a sala do Disque Denúncia Unificado terá e quais serviços básicos essa deve conter. Além disso, evidencia quais mobiliários devem ser fornecidos e qual a infraestrutura tecnológica necessária. O Termo traz também em seu conteúdo quantas ligações são recebidas por ano no DDU, e qual a expectativa para o ano da contratação, o que é importante para dar uma ideia ao licitante da dimensão da infraestrutura que deve ser fornecida levando em conta o serviço de atendimento a ser executado pela administração.

O Anexo II do Edital tem o título: “Especificação da Infraestrutura”, especificando pormenorizadamente o que a administração deseja obter com a contratação e em qual quantidade.

Observa-se, portanto, que apesar da contradição explicitada na especificação do objeto no Edital e no Termo de Referência, tal especificação é precisa e suficiente, uma vez que contém elementos extrínsecos e intrínsecos que o caracterizam, o que se configura como ponto positivo que prevalece sobre o ponto negativo identificado acerca da especificação contida no edital.

O certame **1691001 000026/2017** tem como objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção, recarga e reparo de extintores de incêndio para a Secretaria de Administração Prisional e para a Secretaria de Segurança Pública. A razão do objeto contemplar as duas Secretarias é que no início da tramitação do processo essas duas Secretarias constituíam uma única: a Secretaria de Defesa Social. Deste modo, no momento da divisão desses órgãos, optou-se por tramitar um único processo de compra tendo em vista que o quadro de servidores ainda não havia sido particionado, o que faz com que a mesma diretoria continuasse a executar as licitações para ambas as Secretarias, além disso a contratação é idêntica para ambas as Secretarias, o que fez com que por oportunidade e conveniência e conseqüente ganho ao interesse público o processo fosse tramitado para as duas Secretarias. Tal ponto observa o princípio da eficiência, uma vez que há otimização de recursos para atingir um objetivo comum final, o que é um ponto positivo na especificação do objeto.

O campo relativo ao objeto no TR, possui uma tabela que demonstra que o lote relativo a SESP seria o 02. Além disso, tal tabela demonstra que o objeto é composto por apenas um item, e informa o código do SIAD 3557 para se referir ao serviço. Nessa mesma tabela, coloca-se que a quantidade requerida será de um serviço, que a unidade de fornecimento se dará por unidade e que a descrição detalhada do item consiste em “manutenção e reparo em extintores de incêndio, inclusive recarga, conforme item 04 e anexo II (Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas do Estado de Minas Gerais)”. Tais informações são o conteúdo básico da contratação, que é colocado de maneira resumida, o que configura um ponto positivo na especificação do objeto. O Quadro 03 exemplifica isso:

Quadro 03: Descrição Objeto referente ao processo 1691001 000026/2017

<b>Lote</b>	<b>Item</b>	<b>COD. SIAD</b>	<b>Qtde.</b>	<b>U.F</b>	<b>Descrição detalhada do item</b>
1	1	3557	1	Unidade	Manutenção e reparo em extintores de incêndio, inclusive recarga, conforme item 04 e anexo ( Secretaria de Administração Prisional)
2	1	3557	1	Unidade	Manutenção e reparo em extintores de incêndio, inclusive recarga, conforme item 04 e anexo ( Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas do Estado de Minas Gerais)

Fonte: Edital processo 16910001 0000026/2016

O referido item 4, trata do “detalhamento do serviço”, demonstrando que o serviço requerido compreende a manutenção de 2º e 3º níveis, reparo e recarga de extintores pertencentes a Seap e a Suase. A manutenção de 3º nível é explicada no item 4.3 do TR, demonstrando que essa compreende a revisão total do extintor, incluindo a execução de ensaios hidrostáticos. Há ainda no item 4.2 a explicação do que seria o serviço de recarga dos extintores, explicando de maneira completa o que compreende tal etapa. Não se demonstra, entretanto, o que seria o reparo e a manutenção de 2º nível nesse tópico, o que pode ser considerado um ponto negativo na especificação do objeto. Há ainda no item 4.1 a explicação do que seria a manutenção corretiva dos extintores, que em seu conteúdo parece se assemelhar com o reparo, por trazer conceitos como “substituição de componentes, quando necessários, por outros originais” e “substituição de lacres violados”. Entretanto, essa equivalência não é clara, o que é um ponto negativo na especificação do objeto de tal processo.

É omitido, portanto, o que seria a manutenção de 2º nível, e o reparo. Nesse sentido, não se consegue, com o Termo de Referência, compreender o que a Administração pretende e deseja na execução de tais serviços, o que viola o princípio da publicidade e se configura um ponto negativo na especificação do objeto.

Há ainda no item 4 uma tabela descrevendo os tipos de extintores que teriam necessidade de manutenção e a quantidade de cada um desses extintores. No caso da Sesp, o total de extintores é de 577, dentre os quais existem extintores de água

pressurizada 10L, extintores de pó químico seco 6kg, extintores de pó químico seco 4kg, extintores gás carbônico 6kg. Isso é um ponto positivo na descrição do objeto, já que demonstra o tipo e quantidade de extintores de maneira clara.

O anexo II citado no item referente ao objeto, assim o descreve: “Contratação de empresa especializada em prestar serviços de testes, recargas e eventuais pinturas e substituições de peças danificadas que se fizerem necessárias em extintores de incêndio das unidades, conforme informações citadas abaixo.” Em seguida, replica o quadro 03 reproduzido acima. Nesse sentido, percebe-se uma divergência do objeto descrito no anexo I e II do edital, uma vez que serviços de testes, pinturas e substituição de peças não haviam sido especificados anteriormente, mas colocados como parte integrante do serviço de manutenção, o que se configura um ponto negativo na especificação do objeto.

Conclui-se, portanto, que a especificação do objeto não é clara suficiente e tampouco precisa, uma vez que não há detalhamento de todos os serviços requeridos no campo do objeto ao longo do TR.

## **6.2 Justificativa da contratação**

No que se refere à justificativa da contratação foi verificado se a necessidade da contratação restou devidamente caracterizada.

Em relação ao processo **1691001 000080/2017**<sup>8</sup>, no que tange à justificativa da contratação, percebe-se que o TR traz em seu item II, um tópico que deveria tratar exclusivamente disso. Entretanto, trata também acerca das questões da divisão do objeto por lotes/itens, apresenta instruções quanto a participação de consórcios, subcontratações e pesquisas de preços, o que pode ser considerado um desvio à finalidade do tópico em questão, que gera desorganização e falta de clareza no TR. No que diz respeito entretanto exclusivamente a justificativa da contratação, o item II do TR demonstra em seu conteúdo, que a contratação em questão pretende satisfazer os requisitos dispostos no Estatuto da Criança e do Adolescente e visa a integridade física e promoção da saúde de adolescentes e servidores do CEIPSB. Tal justificativa atende plenamente no que tange aos adolescentes, mas não se aplica tão bem aos servidores.

---

<sup>8</sup> A análise deste processo se repete para os processos **1691001 000079/2017, 1691001 000078/2017, 1691001 000081/2017, 1691001 000082/2017, 1691001 000073/2017, 1691001 00002/2017, 1691001 03/2017 e 1691001 000077/2017.**

Quando questionado na entrevista a respeito desse ponto, o formulador do TR afirmou que:

Tal situação é complexa, e fica superior a nós. Mas a grande demanda é economicidade para o Estado. Quanto maior o número de refeições servidas, menor o preço da diária fornecida. Logo, ao se excluir os funcionários, o número de refeições também diminuiria, o que aumentaria o preço. Além disso, o que esses funcionários comeriam, já que o Estado não disponibiliza vale refeição para eles?. Não sabemos exatamente quais aspectos foram levados em conta para essa decisão, uma vez que isso já estava posto quando chegamos.

Em linhas gerais, considera-se a justificativa apresentada no TR satisfatória, uma vez que demonstra a necessidade da contratação, a carência que será suprida, além da importância da mesma. Entretanto não se pode concluir que a necessidade da contratação restou devidamente caracterizada, uma vez que não se evidencia a necessidade da contratação de alimentação para os servidores no TR.

No que tange a justificativa da contratação, apresentada no processo **1691001 072/2017** pode-se dizer que no início do processo, fez-se uma justificativa mais completa acerca da necessidade de contratação do respectivo objeto. A assessoria jurídica por meio da nota 042/17 considerou-a suficiente, ao afirmar que “entende-se que o princípio legal da motivação, que se apresenta por meio da justificativa exposta, foi devidamente atendido, ao menos sob o aspecto jurídico formal.” Entretanto, essa justificativa não foi aproveitada em sua íntegra no TR, verificando-se, portanto, que foi dada grande importância à justificativa na fase interna, mas não na fase externa da licitação. Verificou-se ainda que o primeiro TR construído nesse processo não apresenta campo de justificativa, estando a justificativa dispersa ao longo do TR, de modo que sua atualização para a nova versão se fez extremamente positiva no que tange a esse aspecto, já que o campo ficou semelhante ao do processo 80/2017 o que fez com que os comentários relativos a ele também se apliquem nesse processo.

Conclui-se, portanto, que a justificativa da contratação é também em linhas gerais satisfatória, uma vez que demonstra a necessidade da contratação, a carência que será suprida com sua obtenção, além da importância da mesma, de modo que se pode concluir que a necessidade da contratação restou devidamente caracterizada.

O processo **1691001 000041/2017** foi instruído com o Termo de Referência antigo da Sesp com relação ao serviço de alimentação. Deste modo, percebe-se que os comentários feitos ao longo do processo 072/2017 com relação a dispersão da justificativa se aplicam ao referido certame. Entretanto, não há a mesma atenuação, já que não há atualização do TR neste processo. Nesse sentido, conclui-se que por mais que a justificativa demonstre o que se pretende, e qual a necessidade da contratação, o faz de maneira esparsa, o que se configura um ponto negativo na formulação do TR, uma vez que pode causar confusão ao licitante no momento de compreender tal tópico, ferindo assim o princípio da publicidade.

O processo **1691001 000068/2017** não contém em seu Termo de Referência um campo específico que trate a respeito da justificativa da contratação. No entanto, o item 2 do TR é intitulado “introdução e contexto”. O conteúdo deste tópico explica o que é o DDU, como se dá seu funcionamento e qual sua função para a sociedade, demonstrando a importância do DDU para a Segurança Pública do Estado de Minas Gerais. Contudo, não foi verificada a conexão entre a importância e a necessidade da contratação.

Conclui-se, portanto, que tal necessidade não foi caracterizada no Termo de Referência de tal processo, o que constitui um ponto negativo neste sentido.

O processo **1691001 000026/2017** mostra no campo da justificativa a necessidade pela qual se deseja adquirir o serviço de manutenção de extintores de incêndio. É evidenciado que tal serviço é necessário por: “se tratar de equipamento que garante a segurança das unidades, sendo que a sua falta pode fragilizar a segurança dos estabelecimentos colocando em risco servidores, adolescentes, detentos e a população em geral”. Demonstra ainda no corpo de seu texto que a instauração de tal processo visa cumprir alguns princípios da administração como impessoalidade, isonomia e vantajosidade.

Conclui-se nesse sentido que a justificativa da contratação explicitou de maneira clara a necessidade da contratação, ao trazer a segurança das Unidades Socioeducativas e prisões como o ponto principal de tal justificativa.

### **6.3 Orçamento Detalhado em Planilhas**

No que se refere ao orçamento detalhado em planilhas foi verificado se a formação do preço de referência, foi feita com base em alguma das quatro fontes

descritas no art. 3º da Resolução Conjunta Seplag/CGE 9447/2015. Verificou-se também se haviam três orçamentos válidos na fonte escolhida, e se haviam justificativas satisfatórias no caso desses dois parâmetros não serem observados.

Em relação ao processo **1691001 000073/2017**, no que se refere ao orçamento detalhado em planilhas percebe-se que a metodologia de formação de preços foi a mesma utilizada para todos os pregões de contratação de serviço de alimentação da Sesp. Buscar-se-á explicar tal metodologia nesse tópico, uma vez que os pregões dessa natureza têm alta complexidade, de modo que seus preços são formados de maneira diferente da usual.

Essa metodologia, iniciou-se em 2003 no Governo do Estado de Minas com um projeto para implementação de um novo modelo de Gestão Estratégica de Suprimentos do Estado de Minas Gerais (Projeto GES) com o objetivo de reduzir custos. Executou-se um processo de licitação pública para contratação de uma empresa de consultoria que desenvolvesse tal projeto. Portanto, no 2º semestre de 2006 e no 1º semestre de 2007 a vencedora realizou seus trabalhos. Como produto de tal projeto, originou-se o “caderno de aquisição e contratação de serviços para o fornecimento de refeições aos presídios e penitenciárias da Secretaria de Estado de Defesa Social”<sup>9</sup>.

O referido caderno contém diretrizes para a composição do preço de refeições (preço de referência) utilizado nos processos licitatórios, definindo-se ainda no caderno a competência para que a Seds/Sesp mantivesse as atualizações necessárias.

De acordo com o memorando 0802/2017, que consta nos autos deste processo, “a composição de preços, para a obtenção dos valores unitários das refeições, objeto deste caderno, foi estruturada de acordo com o racional cálculo desenvolvido pelo Estudo Técnico de Serviços Terceirizados do Estado de São Paulo”. Tal estudo levou em conta para a formação do preço os seguintes fatores: a) Matéria Prima Alimentar – Gêneros e produtos alimentícios; b) Matéria Prima não alimentar – Descartáveis individuais, descartáveis para preparo de refeições, produtos para higienização e limpeza das instalações, utensílios e equipamentos utilizados na produção; c) Mão de obra para preparo e fornecimento das refeições ; d) Custos diversos – Instalações físicas, equipamentos, utensílios, consumo de água, energia, gás e análises microbiológicas.

---

<sup>9</sup> É importante aqui ressaltar que a Sesp se originou da Secretaria de Defesa Social, com a divisão dessa última no ano de 2016.

Assim, o Núcleo de Nutrição da Sesp realiza pesquisa de preços para todos os **itens alimentares e descartáveis** que compõe o processo para fornecimento de alimentação. A partir de outubro de 2015, devido a inflação, a pesquisa passou a ser atualizada a cada quatro meses, buscando uma maior qualificação de preço e maior transparência ao processo. Tais pesquisas encontram-se na Diretoria de Gestão Operacional da Sesp, e não constam nos processos de alimentação. Por um lado, o fato da pesquisa não constar no TR é prudente, uma vez que seu tamanho é extremamente grande, o que faria com que o Termo de Referência dos processos de alimentação tivesse tamanho exorbitante. Por outro lado, isso fere o princípio da publicidade uma vez que não demonstra no documento que tem tal finalidade, como se deram as pesquisas de preços de referência. Na entrevista com o formulador do Termo em questão, o mesmo afirmou que “De quatro em quatro meses a nutricionista sai para pesquisar o valor unitário dos insumos”. O fato de se deixar o caderno disponível na diretoria atenua um pouco tal ferida, entretanto não a exclui uma vez que gera uma burocracia aos cidadãos e fornecedores, o que pode ser considerado uma barreira para se chegar à informação, o que incorre no descumprimento do princípio da publicidade.

No que diz respeito ao cálculo de **mão de obra**, o indicador utilizado é a relação desta com o tempo necessário estimado para o preparo e distribuição de uma refeição. O que o Memorando 0802/2017 explica é que tal construção de minutagem por refeição foi retirada do “CADTERC/SP-2011”, mas não deixa claro o que essa sigla significa e nem como se chegou a previsão de minutos. O memorando mostra ainda que essa metodologia foi construída com base nos estudos de Gandra, Y, R & Gambardella, A. M. D – Avaliação de Serviços de Nutrição e Alimentação – USP – 1983, que estipulou a quantidade de mão de obra de acordo com o número de refeições e o tempo gasto para produzi-las. Ao ser perguntado a respeito disso, o formulador do TR afirmou que:

Essa questão da metodologia é algo muito complexo, uma vez que é uma metodologia de 2007, em que contratou-se uma empresa especializada para formular tal metodologia, que é utilizada pelo Estado desde 2008. Logo, cabia aos envolvidos da Secretaria a época fazerem as atualizações. Além disso, essa metodologia é uma planilha em Excel, com várias abas que conversam entre si, então o que fazemos é o lançamento dos valores unitários e quantitativo de refeições fornecidas, que gera o valor final. O que a nutricionista faz além disso é informar o

quantitativo de profissionais necessários a partir da população. A metodologia está posta, nós só inserimos os dados.

O servidor inclusive não soube responder sobre possíveis atualizações da metodologia em épocas anteriores. Disse apenas que “Houve adequações, mas não sabemos dizer quem fez, quando e o que, uma vez que toda a *expertise* do assunto diz respeito a Seap.”

Percebe-se nesse sentido, um ponto negativo na formulação do preço de referência, uma vez que os próprios servidores responsáveis por tal processo não o conhecem, apenas reproduzem a parte técnica sem levar em conta o raciocínio e o pensamento crítico. É danoso para a administração que seus servidores não tenham conhecimento do serviço executado, uma vez que nem sempre é possível reproduzir técnicas. Existem momentos em que a regra criada não se aplicará a situações excepcionais, de modo que o servidor não saiba como agir diante de tal inoportuno. Além disso, por mais que a metodologia criada seja ratificada pelo Estado de Minas, essa pode carecer de alterações ao longo do tempo, que só poderão ser feitas se os servidores que a utilizam conheçam como é composta. Tudo isso, tende a ferir o princípio da eficiência, uma vez que ao não utilizar as habilidades dos servidores públicos de modo que esses executem suas tarefas de maneira robotizada, os processos da administração tendem a ficar defasados.

Em seguida, para o cálculo de quantitativo de mão de obra adotou-se a fórmula: “n total de Refeições Servidas X n Minutos / Jornada Diária de Trabalho X 60 Minutos = quantitativo de mão de obra”. A primeira parte da fórmula é facilmente presumível, já que o número total de refeições é estabelecido no TR, e a forma de chegar ao número de minutos para cada refeição foi explicado acima. Entretanto, o que seria considerado como jornada diária de trabalho não é especificado, de modo que não foi possível compreender como deve-se compor o denominador de tal fórmula. Percebe-se, portanto, um ponto negativo na formação de preços.

Além disso, o número de nutricionistas necessários é baseado na resolução CFN 380/2005 que estabelece o número de profissionais de acordo com a quantidade de refeições fornecidas.

Por fim, após se chegar ao número de profissionais, o salário desses é definido conforme pesquisas realizadas pelo Ministério do Trabalho e do Emprego, que disponibiliza a média salarial de cada categoria. Não se informa, entretanto, qual categoria é pesquisada para os preparadores e transportadores das refeições. Cumpre-se aqui, portanto o princípio da impessoalidade, uma vez que a quantidade de funcionários necessária não é determinada por contatos pessoais e nem definições particulares. Além disso obedece ao item II do art. 3º da resolução conjunta Seplag/CGE/2015, uma vez que busca em Banco ou portal de preços, mantido por entidade pública o salário de tais servidores. Nesse sentido, observa-se que tal ponto é positivo na formação dos preços.

O tópico de custo referente a **área física** diz respeito apenas a processos em que a alimentação será transportada, e refere-se a previsão do custo com locação de imóvel. O projeto GES estabeleceu percentual de 2,25% do custo alimentar, independente do número de refeições. A Sesp, entretanto, pareceu não muito adepta a tal recomendação e novamente utilizou o “CADTERC”. Esse trazia uma tabela com percentuais progressivos para custo de imóvel com relação ao número de refeições fornecidas, que ia até o 3000 refeições. Para fornecimentos de até 499 refeições, calculava-se 0,25% do valor das refeições para calcular o preço a ser gasto com o imóvel, por exemplo.

A Sesp incluiu ainda, sem motivação aparente, quatro novas categorias de quantitativo de refeições, sejam elas “até 3.999”, “até 4.999”, “até 5.999”, “acima de 6.000”. Não foi localizada no processo a utilização das fontes trazidas na Resolução 9447/15 para orçar o preço da área física, o que configura uma afronta ao princípio da legalidade e consequentemente um ponto negativo na formação de preços dos processos de alimentação.

No que diz respeito ao cálculo de custos com **equipamentos** o GES definiu percentuais para até 1500 refeições e acima de 5000 refeições. Para a faixa entre 1500 e 5000 utilizou-se novamente o “CADTERC 2005”, que definiu todas as faixas até 499, até 999, até 2999, e acima de 3.000 refeições. Ao utilizar o CADTERC, parece que novamente o Ges foi desprezado, mesmo que no discurso não, uma vez que se utilizou o CADTERC para todas as faixas de número de refeições, e não apenas para as faixas entre 1500 e 5000, conforme informado no Mem 0802/2017. Na falta de percentuais acima de 3.000 refeições, novamente a Sesp sem motivação aparente criou três novas faixas de percentuais, sem determinar qual metodologia utilizou para isso, a fim de

atender suas demandas. Isso se configura um ponto negativo, uma vez que a Sesp deixou para trás a metodologia criada para tal cálculo e desenvolveu uma própria sem explicá-la.

No que tange ao custo com **utensílios**, algo similar ocorreu. O coeficiente adotado pelo Ges é desprezado, utiliza-se o coeficiente por faixas do CADTERC 2008, e aumenta-se de maneira discricionária a quantidade de faixas de número de refeições.

No que se refere ao gasto com **transporte**, o Ges não fez definição alguma, de modo que novamente se utilizou um percentual trazido no CADTERC 2005.

A respeito de custo com **água e esgoto**, considerou-se o consumo médio de 25L de água por comensal<sup>10</sup>. Posteriormente, utiliza-se a tarifa de água e esgoto da Copasa, chegando-se a um custo por comensal nesse aspecto. Não se informa, entretanto, se o valor de referência da tarifa da Copasa é atualizado, uma vez que se informam valores fixos para tais tópicos no memorando 0802/2017 ao se tratar de tal tópico. Informa-se, entretanto, que tal metodologia é advinda do projeto Ges/2007.

No que diz respeito ao custo com **energia elétrica**, novamente desprezou-se os percentuais trazidos pelo projeto Ges e utilizou-se o CADTERC para determinar qual consumo de energia gasto, de acordo com o número de comensais. Ainda nesse sentido, acrescenta-se a alíquota de ICMS de 18% para se chegar ao gasto total com energia para produção das refeições.

Após a execução de tais procedimentos, apresenta-se no item XVI do Termo de Referência, uma planilha de composição de custos com os valores finais para cada uma das categorias acima citadas, que somadas referem-se ao valor final do preço de referência. Em tal planilha, entretanto, outros itens não citados no memorando 0802/2017 foram citados, quais sejam o “controle integrado de pragas”, o “gás”, a “análise microbiológica dos alimentos”, os “impostos”, as “despesas indiretas” e o “lucro presumido”.

Verificou-se que os servidores envolvidos com a formulação do preço de referência seguem as orientações contidas no CADTERC 2005, sem, contudo, compreender a essência das orientações; eles apenas executam. Após tal explanação

---

<sup>10</sup> Pessoa usuária do serviço.

acerca de como os preços de referência são compostos, é preciso notar alguns pontos específicos acerca do processo **16910001 000073/2017**.

O referido processo foi instruído no mês de novembro de 2016. O caderno de preços de julho de 2016 foi utilizado para tal a formação dos preços de referência dos alimentos e descartáveis, com base em orçamentos dos seguintes locais: a) Portal de Compras de Minas Gerais, b) Mercado Mineiro; c) Pão de Açúcar; d) Assembleia de Minas; e) Extra; f) Ceasa; e) Estação dos grãos; f) Marte Clear; g) MB embalagens; h) Nova Safra; i) 1001 festas; e j) Santa Helena.

Tais fornecedores se concentram em uma região específica do Estado, a RMBH. Em entrevista com os formuladores do Termo de Referência em questão, os mesmos afirmaram que

As nutricionistas vão a campo, fazem a pesquisa no mercado. Elas buscam três fontes distintas para cada produto, mas para determinados itens não encontram orçamento, pela sazonalidade, dificuldades com época do ano, mas sempre tentam achar os três. Não tem nada direcionado, elas podem ir no açougue do bairro e pegar o orçamento da carne lá. Não existe um direcionamento, a pesquisa de campo é discricionária.

Isso é problemático, uma vez que os centros socioeducativos para os quais o caderno de preços é utilizado variam desde o Norte até o Sul de Minas, do Oeste ao Leste. Deste modo, os preços praticados por fornecedores da região metropolitana de Belo Horizonte tendem a ser diferentes dos praticados em cidades do interior do Estado, o que faz com que os preços obtidos não sejam reais nem exequíveis para o fornecedor. Nesse sentido, tal prática fere o princípio da moralidade, uma vez que acaba fazendo com que o fornecedor se adeque a qualquer maneira, aos custos praticados em uma localidade específica do Estado, de modo que esse possa sair prejudicado ou fortemente beneficiado. Fere também o princípio da impessoalidade, tendo em vista que ao buscar orçamentos com fornecedores de uma localidade específica, é possível beneficiar algum licitante específico, já que os preços de seus oponentes podem ser diferentes em razão da mudança de região. Conseqüentemente, fere o princípio da economicidade, uma vez que o preço de referência obtido não será necessariamente o real, de modo que a administração possa ficar sujeita a formalizar uma contratação mais cara do que a

necessária. Tudo isso pode se configurar como um ponto negativo na formação do preço de referência nos processos de alimentação.

Nem todos fornecedores consultados ofereciam orçamento para todos os produtos, o que fez com que variasse o número de fornecedores utilizados para a formação de preços, podendo ir de um a cinco. Tal fator é extremamente negativo para a composição de preços, uma vez que ao não se utilizar 3 orçamentos distintos fere-se o item IV da Resolução Conjunta Seplag/CGE 2015 9447. Fere-se por consequência o princípio da legalidade com tal prática.

Outro problema observado foi a discrepância dos valores, que era alta e desconsiderada. Tal fator é um problema, uma vez que tende a considerar orçamentos não factíveis, uma vez que podem estar diferentes do praticado no mercado por alguma razão específica que não deve ser considerada na formação de preços.

Para a formação do preço final, utilizava-se sempre o valor mais baixo orçado. Tal caderno não aparece no TR, apenas nos autos do processo. Tal ação é problemática, uma vez que o valor mais baixo nem sempre diz respeito ao que é comumente praticado no mercado, de modo que é bem provável que o fornecedor não encontre o produto para ser comprado por tal preço. A Resolução Conjunta Seplag/CGE 2015 9447 recomenda em seu anexo a utilização de média ou mediana quando se tem menos de 10 valores encontrados em um produto, o que faz com que a referida prática viole mais uma vez tal resolução, ferindo o princípio da legalidade, constituindo um ponto negativo no processo.

Por fim, percebe-se que o “Projeto Ges” gerou um produto (caderno de preços) que já está desatualizado, haja vista tudo que foi aqui exposto e o fato de que este foi feito nos anos de 2006 e 2007, enquanto as principais legislações referentes a pregão e composição de preços no Estado de Minas são do ano de 2008 (decreto 44786) e 2015 (Resolução Conjunta Seplag/CGE), o que fere o princípio da eficiência.

Na entrevista realizada com os formuladores de tal Termo de Referência, os mesmos afirmaram que “Essa é uma metodologia validada pelo Estado, isso nos dá uma tranquilidade de utilizá-la como ferramenta para formar nossos preços de referência de processos licitatórios de alimentação.”

O processo em questão parece ter demorado a seguir internamente, uma vez que um fornecedor impugnou o edital por uma série de razões, o que fez com que os preços fossem ficando desatualizados. Uma destas razões, era o preço baixo de referência que havia sido demonstrado no edital, já que esse encontrava-se bem menor que um pregão feito para a mesma localidade três anos antes. Após longo estudo e demonstração, a Administração definiu como exequíveis os preços, afirmando que se o preço de referência diminuiu, é porque os preços de composição dos custos também diminuíram. Sabe-se, porém, que esta não é a realidade do Brasil, que vem padecendo com a inflação nos últimos anos.

Deste modo, no fim de maio do 2017, utilizou-se o caderno referente ao mês de março deste mesmo ano para se chegar ao preço de referência do serviço. Conclui-se, portanto, que alguns tópicos da formação de preço nesse certame obedecem a Resolução Conjunta 9447/15 quanto a uso de alguma das fontes, obtenção de no mínimo três orçamentos válidos, e justificativa plausível, mas outros, como no caso dos alimentos e descartáveis, não. Nesse sentido, fere-se o princípio da legalidade.

Em relação ao processo **1691001 000041/2017**, no que se refere ao orçamento detalhado em planilhas foi utilizado o caderno de preços, conforme metodologia explicada na análise do certame 073/2017. O processo foi instruído no mês de março de 2017 e para a composição do preço de referência foi utilizado o caderno de preços do mês de dezembro de 2016. No mais, os comentários referentes a formação de preço de processos de alimentação feitos na análise do certame 073/2017 também se aplicam a este processo.

Em relação ao processo **1691001 000079/2017**, no que se refere ao orçamento detalhado em planilhas foi utilizado o caderno de preços, conforme metodologia explicada na análise do certame 073/2017. O processo foi instruído no mês de junho de 2017 e para a composição do preço de referência foi utilizado o caderno de preços do mês de março de 2017. No mais, os comentários referentes a formação de preço de processos de alimentação feitos na análise do certame 073/2017 também se aplicam a este processo.

Em relação ao processo **1691001 00002/2017**, no que se refere ao orçamento detalhado em planilhas foi utilizado o caderno de preços, conforme metodologia explicada na análise do certame 073/2017 deste tópico. O processo foi instruído no mês

de novembro de 2016 e para a composição do preço de referência foi utilizado o caderno de preços do mês de julho de 2016. O processo, entretanto, parece ter gastado um longo tempo para ser licitado, de modo que em maio de 2017 verificou-se que os preços do mesmo estavam desatualizados, o que fez com que se usasse posteriormente o caderno de preços referente a março de 2017. No mais, os comentários referentes a formação de preço de processos de alimentação feitos na análise do certame 073/2017 também se aplicam a este processo.

Em relação ao processo **1691001 03/2017**, no que se refere ao orçamento detalhado em planilhas foi utilizado o caderno de preços, conforme metodologia explicada na análise do certame 073/2017. O processo foi instruído no mês de novembro de 2016 e para a composição do preço de referência foi utilizado o caderno de preços do mês de julho de 2016. O processo, entretanto, parece ter gastado um longo tempo para ser licitado, de modo que em junho de 2017 verificou-se que os preços do mesmo estavam desatualizados, o que fez com que se usasse posteriormente o caderno de preços referente a março de 2017. No mais, os comentários referentes a formação de preço de processos de alimentação feitos na análise do certame 073/2017 também se aplicam a este processo.

Em relação ao processo **1691001 000078/2017**, no que se refere ao orçamento detalhado em planilhas foi utilizado o caderno de preços, conforme metodologia explicada na análise do certame 073/2017. O processo foi instruído no mês de junho de 2017 e para a composição do preço de referência foi utilizado o caderno de preços do mês de março de 2017. No mais, os comentários referentes a formação de preço de processos de alimentação feitos na análise do certame 073/2017 também se aplicam a este processo.

Em relação ao processo **1691001 000080/2017**, no que se refere ao orçamento detalhado em planilhas foi utilizado o caderno de preços, conforme metodologia explicada na análise do certame 073/2017. O processo foi instruído no mês de junho de 2017 e para a composição do preço de referência foi utilizado o caderno de preços do mês de março de 2017. No mais, os comentários referentes a formação de preço de processos de alimentação feitos na análise do certame 073/2017 também se aplicam a este processo.

Os processos **1691001 000081/2017** e **1691001 000082/2017** não foram encontrados, como explanado no item 6 deste trabalho. Desta forma pôde-se apenas observar os termos de referência de tais processos, que no item XVI trazem como composição de custo uma “planilha de composição de custos para alimentação dos servidores e adolescentes”, na qual se colocam de maneira resumida os custos para cada categoria de custos, conforme explanado na análise do certame 073/2017.

Em relação ao processo **1691001 000080/2017**, no que se refere ao orçamento detalhado em planilhas foi utilizado o caderno de preços, conforme metodologia explicada na análise do processo 073/2017. O processo foi instruído no mês de junho de 2017 e para a composição do preço de referência foi utilizado o caderno de preços do mês de março de 2017. No mais, os comentários referentes a formação de preço de processos de alimentação feitos na análise do certame 073/2017 também se aplicam a este processo.

Em relação ao processo **1691001 072/2017**, no que se refere ao orçamento detalhado em planilhas foi utilizado o caderno de preços, conforme metodologia explicada no certame 073/2017 deste tópico. O processo foi instruído no mês de dezembro de 2016 e para a composição do preço de referência foi utilizado o caderno de preços do mês de julho de 2016. O processo, entretanto, parece ter demorado um longo período de tempo para ser licitado, de modo que em maio de 2017 verificou-se que os preços do mesmo estavam desatualizados, o que fez com que se usasse posteriormente o caderno de preços referente a março de 2017. No mais, os comentários referentes a formação de preço de processos de alimentação feitos na análise do certame 073/2017 também se aplicam a este processo.

O processo **1691001 000068/2017** não traz, em seu Termo de Referência, informações a respeito da formação dos preços.

Nos autos do processo, encontram-se três orçamentos datados entre março e abril de 2017. Tais orçamentos foram preenchidos em planilha fornecida pela própria SESP na qual existem cinco itens para os quais as empresas devem orçar seus preços afim de compor o custo final. Os quatro primeiros itens são divididos por “ambientes” nos quais o licitante deve fornecer a infraestrutura. Esses, tem um campo denominado “quantidade”, preenchido por valores específicos para cada “ambiente”. Não fica claro, entretanto a que se referem tais quantidades. O último item, diz respeito ao

fornecimento de material de escritório, que é bem especificado no Anexo II do TR, de modo que se o licitante teve acesso ao mesmo, foi capaz de orçar seus preços com base em parâmetros específicos. Por fim, tais valores foram somados e constituíram o preço final de cada empresa que forneceu orçamentos ao Estado.

Há ainda nos autos do processo um “Mapa de preços detalhado”, gerado pelo Portal de Compras do Estado de Minas Gerais, no qual constam todos os valores finais desses orçamentos. O valor de referência determinado por esse mapa de preços foi uma mediana feita com base nos valores dos orçamentos obtidos. Desse ponto em diante o processo passa a tramitar levando em conta tal preço de referência.

Conclui-se, portanto, que apesar de conter três orçamentos válidos de uma das fontes indicadas no art. 3º da Resolução Conjunta Seplag/CGE 9447/2015, e assim cumprir o princípio da legalidade, o orçamento detalhado apenas em planilhas é considerado um ponto negativo no processo em questão, uma vez que não foi incluído no TR, o que desrespeita o princípio da publicidade, uma vez que não se demonstra publicamente de forma clara como se obtiveram os preços.

O certame **1691001 000026/2017** não traz no Termo de Referência do processo, nem em seus anexos, nenhuma informação a respeito da formação de preços e do orçamento detalhado em planilhas.

Nos autos do processo, encontram-se três orçamentos datados no mês de setembro de 2016. A quantidade de extintores orçada pelas três empresas diz respeito apenas ao lote 1, uma vez que seu quantitativo não abarca o lote 02. Além disso, há uma Ata de Registro de Preços do Estado do Espírito Santo anexada ao processo que pode ter sido utilizada para comparar os preços. Entretanto, não se explanou no TR como a Ata foi utilizada na formação do preço de referência.

Encontra-se também no processo um “Mapa de preços detalhado” gerado pelo Portal de Compras do Estado de Minas Gerais. Entretanto, os preços observados neste mapa são bem menores do que os demonstrados nos orçamentos acima referidos, o que mostra que esse refere-se ao lote 02, tendo em vista que a quantidade de extintores desse lote é bem menor que a do primeiro.

Diante de tudo isso, percebe-se que a formação dos preços em tal processo não foi clara. Apesar de ter sido feito em uma das quatro fontes requeridas pela Resolução

Conjunta Seplag/CGE 9447/2015, com três orçamentos válidos da fonte escolhida, isso não é demonstrado explicitado no TR, o que se configura uma afronta ao princípio da publicidade e conseqüentemente um ponto negativo em tal processo.

#### **6.4 Itens/Lotes**

No que se refere à divisão do objeto em itens/lotes foi verificado se o objeto está dividido em itens/lotes e caso não esteja, foi verificado se um mesmo fornecedor fornece todos os itens constantes no objeto.

Em relação ao processo **1691001 000080/2017**<sup>11</sup>, no que se refere à divisão do objeto em itens/lotes, observa-se uma incoerência ao longo do processo.

A solicitação inicial feita para a contratação de serviço de fornecimento de alimentação havia sido feita para três centros socioeducativos (Centro de Internação Provisória Dom Bosco, Centro de Internação Provisória São Benedito e Centro Socioeducativo Santa Terezinha), com base no e-mail 1, pág 23. Entretanto, com base no memorando 0271/2017 (também presente nos autos do processo), foi informada a não vantagem econômica de uma licitação em lote único para as três unidades, de modo que os processos de contratação foram separados em itens/lotes.

Entretanto, tal análise não é descrita em nenhum momento do processo, de modo que não fica claro como se apurou não ser vantajoso e quais foram os critérios utilizados para chegar a tal conclusão. Além disso, não se demonstra em que ponto houve a separação do lote único, em três contratações diferentes. O que foi verificado foi o desmembramento do processo quando do encaminhamento para análise jurídica, uma vez que desse ponto em diante dois itens do objeto foram excluídos, sendo iniciados processos distintos para sua contratação.

Quando perguntados a respeito de tal processo em entrevista, os formuladores do TR afirmaram que:

Foi uma situação do Ministério Público. Determinada empresa fornecia para os três centros e decidiu-se que a prestação de serviços de tal empresa seria interrompida. Ao se tentar licitar de novo, tentou-se junta-

---

<sup>11</sup> A análise realizada para este processo, após o seu desmembramento, é a mesma para os processos **1691001 000079/2017, 1691001 000078/2017, 1691001 000077/2017, 1691001 000081/2017, 1691001 000073/2017 e 1691001 000082/2017.**

las em lote e fazer transportada. Quando ficaram sabendo que faríamos transportada, nos comunicaram dizendo que os pregões não mais deveriam ser feitos assim. Então, modificou-se novamente. Nesse momento, separou-se os processos para fazê-los de maneira administrada, e não mais transportada. Mas isso também não foi de nossa época, então não sabemos dizer ao certo o que ocorreu.

Percebe-se, portanto, grande intervenção do Ministério Público de maneira informal, sem explicar claramente as razões pelas quais o processo não poderia seguir daquela maneira, o que configura um ponto negativo.

Dessa maneira, o TR no item II demonstra a opção por lote único levando em conta a mesma natureza dos serviços, a serem ofertados dentro de uma mesma unidade socioeducativa, inclusive por que o próprio objeto do TR só faz referência ao CEIPSB. Entretanto, não se demonstra o que se pretende dizer ao referir-se a “natureza”, de modo que ao longo da justificativa suponha-se tratar de diferentes refeições, lanches e almoço/jantar. Tal justificativa trata acerca de logística, otimização do serviço e redução de custos. Considera-se que tais argumentos são suficientes para justificar a unicidade de lotes do certame, além de constatar que empresas do ramo de alimentação tem condições de ofertar diferentes alimentos em diferentes refeições. Detecta-se, portanto, nesse tópico um desacerto de informações, além de lacunas presentes, apesar de que a ideia do que se pretende dizer é boa.

No Processo **1691001 072/2017**<sup>12</sup> o TR não apresentou a divisão por lotes. A Nota 042/17 emitida pela assessoria jurídica, apenas salientou a escolha por lote único. Em uma segunda Nota Jurídica 190/17, a mesma assessoria concluiu que “compulsando os autos, verifica-se ausente justificativa para a união dos itens (lanche e refeição) em um único lote, sendo necessária a motivação”. Por meio da Nota técnica 10/2017 a Governança respondeu a essa ressalva demonstrando que:

Por se tratar de centro socioeducativo, ambiente que requer rotinas específicas a fim de se preservar a integridade dos servidores, adolescentes e população em geral, o número de prestadores de serviços alheios ao sistema de segurança pública deve ser minimizado para preservação desse quesito. [...] Como os itens licitados são fornecidos

---

<sup>12</sup> A análise realizada para este processo, é a mesma para o processos **1691001 000041/2017** e **1691001 00002/2017**.

por empresas do mesmo ramo atividade, pode se destacar que os benefícios da aglutinação dos mesmos, vão além de propiciar uma economicidade, pois aquisição individualizada onera os valores em relação a compra em grande escala

Conclui-se, portanto, que a opção por se estabelecer lotes únicos é satisfatória.

O processo **1691001 03/2017** é composto pelo TR mais atualizado a respeito do serviço de contratação de alimentação para a Sesp. Desse modo, os comentários realizados a respeito da divisão por lotes e itens no processo 80/2017 se aplicam ao referido processo também.

Além disso, tal processo pretendia contratar serviços de fornecimento de alimentação para duas unidades socioeducativas diferentes, o que causa uma dúvida ao longo do processo, ao tratar da divisão por lotes em tal certame. Durante todo o Termo de Referência, faz-se referência a um determinado “lote 05” ao se referir as unidades Centro Socioeducativo Lindeia e DOPCAD Contagem, como um conjunto, sem explicar, entretanto, o que seria esse “lote 05”.

Ao se deparar com tal situação a assessoria jurídica não aprovou a continuidade do processo, alegando que:

Foi apontada a ausência de robusta e fundamentada justificativa que demonstrasse, de forma inequívoca, a impossibilidade de fracionamento do objeto em epígrafe, bem como a vantajosidade dessa escolha comparativamente ao critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por lote, não vislumbrando, assim, razões jurídicas suficientes a demonstrar que a adjudicação por item, e não por preço global, geraria prejuízo.

Em decorrência de tal situação, foi solicitado ao Núcleo de Nutrição da Subsecretaria de Gestão Administrativa, Logística e Tecnológica/SULOT que se fizesse uma simulação do serviço para o CESL e DOPCAD, separadamente, comprovando, assim, que a opção de licitação do objeto em lote único se deu por justificativa econômica, uma vez que o custo unitário (diária) do fornecimento de refeições para processos separados aumentaria significativamente.

Posteriormente, o expediente foi encaminhado para a análise do Núcleo de Auditoria da Unidade Setorial de Controle Interno que emitiu a Nota de Auditoria nº 1690.0394.17, manifestando-se pela viabilidade do processo licitatório por lote global, considerando a comprovação de vantajosidade econômica.

Diante de tal situação, a assessoria jurídica da Sesp emitiu uma nota jurídica aprovando o processo, sem deixar claro o que julgou a respeito da divisão por lotes, de modo que o certame seguiu com lote único.

É preciso, portanto, verificar a pesquisa executada pelo Núcleo de Nutrição, uma vez que é preciso demonstrar de forma clara a vantajosidade por se fazer um lote único diante de tal situação. Tal pesquisa, entretanto, não se encontra nos autos do processo, de modo que é impossível determinar se em tal certame acertou-se ou não ao optar pelo lote único.

O processo **1691001 000068/2017** não traz em seu Termo de Referência nenhuma informação a respeito do motivo pelo qual optou-se em não dividir o objeto por lotes. Depreende-se ao analisar o processo que o mesmo será licitado em lote único, uma vez que diz respeito a contratação de serviços de infraestrutura para o DDU. O Anexo III do edital que traz o “Modelo de Proposta Comercial” tem em seu conteúdo o termo “Lote Único”, mas não discrimina e nem explica nada nesse sentido.

O certame **1691001 000026/2016** foi dividido em dois lotes. O primeiro, referia-se a Secretaria de Administração Prisional, a respeito da manutenção de 4490 extintores de incêndio. Já o lote 02, referia-se a Secretaria de Segurança Pública, a respeito da manutenção de 577 extintores de incêndio e foi destinado exclusivamente a participação de Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte, conforme Lei Complementar nº 147/2014.

O Termo de Referência em si, não explica a divisão por lotes. Há, entretanto, uma justificativa nos autos do processo que demonstra que:

de posse de ambos pedidos, da significativa similaridade entre os mesmos, da competência da DMP em unificar demandas semelhantes, da inexistência de estrutura organizacional dos órgãos, do possível ganho de escala ao se unificar demandas, ainda que essas operem em lotes distintos e gerem contratos autônomos, da redução de gastos com

publicação e servidores envolvidos com o procedimento optou-se em realizar um único processo de compra para contratação do serviço[...]

Conclui-se nesse sentido que tal explicação deveria estar contida no TR, uma vez que deve haver explicitamente em tal documento a razão pela qual se optou por fazer com que o lote fosse único, o que configura um ponto negativo no processo.

### **6.5 Qualificação técnica**

No que se refere à qualificação técnica exigida do licitante proponente foi verificado se ocorreu restrição à competitividade.

Em relação ao processo **1691001 000080/2017**<sup>13</sup>, no que se refere à qualificação técnica, o TR em questão traz no seu item IX, que trata da habilitação um tópico exclusivo para tratar da qualificação técnica. Em seu conteúdo, exige um atestado de capacidade técnica que demonstre aptidão para o desempenho do serviço, que se refira a pelo menos 50% do quantitativo solicitado, emitida por órgãos que se tenham contratado o objeto pretendido. Solicita também demais documentos exigidos no TR e registro válido na entidade profissional competente. Entretanto, o Termo de Referência não faz menção a nenhum outro documento de qualificação técnica em seu corpo, o que faz com que tal exigência fique vaga. Além disso, não determinar a entidade profissional competente de maneira específica pode abrir margem para mais de uma, o que configura um ponto negativo em tal parte do processo.

Nota-se ainda no memorando 0271/2017 a complementação da justificativa da necessidade de qualificação técnica, que demonstra os entendimentos jurisprudenciais pelos quais se solicitou que o fornecedor já tenha executado um serviço com a quantidade mínima de 50% referente ao que se pretende executar. Além disso, demonstra nessa mesma justificativa que os serviços em questão não podem ser interrompidos, por se tratar de adolescentes privados de liberdade, o que justificaria tal exigência. Observa-se, portanto, que se faz justificada a quantidade de atestados solicitados, bem como seus percentuais necessários o que não restringe a competitividade tendo em vista o que pretende a administração.

---

<sup>13</sup> A análise realizada neste processo, aplica-se também aos processos **1691001 000079/2017, 1691001 000078/2017, 1691001 000077/2017, 1691001 000081/2017 1691001 000073/2017, 1691001 000079/2017, 1691001 03/2017, e 1691001 000082/2017.**

No que tange a qualificação técnica, pode-se dizer que os comentários feitos referentes ao Termo de Referência do processo **1691001 000080/2017** se aplicam ao processo **1691001 072/2017**<sup>14</sup>, uma vez que os dois termos são praticamente idênticos, diferindo apenas nos nomes da unidade e endereço da mesma.

O denominado “TR arcaico” desse processo não trata da qualificação técnica. Não se observa também nenhum acréscimo posterior quanto a qualificação técnica nos autos do processo, o que mostra que o mesmo acaba configurando-se incompleta, por não demonstrar os entendimentos jurisprudenciais que a levaram a exigir quantidade mínima de 50% no atestado de capacidade técnica.

O processo **1691001 000068/2017** traz no item 10.2 do TR qual a qualificação técnica exigida no processo. O mesmo mostra que os licitantes devem ser empresas especializadas na prestação de serviços de *call center*, e que tal atividade deve estar prevista no objeto social do fornecedor.

O mesmo prevê ainda que o licitante deve apresentar comprovação de *know how* na prestação do tipo de serviço especificado no TR, por meio de: “Atestado ou Certidão de Capacidade Operacional fornecido por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrado no Conselho Regional de Administração – CRA”. Tais atestados e certidões devem demonstrar que a empresa licitante tem “atual funcionamento de um parque mínimo de 41 (quarenta e um) PA’s, (pontos de atendimento) seja numa mesma estrutura ou em mais de uma, sendo que um deles deverá, necessariamente, corresponder no mínimo a um parque de 20 (vinte) PA’s.”

Todavia, a redação dessa exigência é pouco clara e específica de modo que não deixa evidente o que tais pontos de atendimento devem conter, em quais condições devem se encontrar, há quanto tempo devem estar em funcionamento, etc. A delimitação implícita das exigências para participação entra em desacordo com as orientações de Justen Filho (2012), de modo que leva o licitante a não compreender de maneira exata qual a qualificação técnica necessária para sua participação no certame. Tal fato contraria o princípio da publicidade, o que é considerado um ponto negativo no processo.

---

<sup>14</sup> A análise deste processo se repete para o processo **1691001 000041/21017**.

Percebe-se, entretanto, que tal exigência é acertada devido a complexidade do serviço requerido. Nesse sentido, a Administração teve capacidade de se resguardar, uma vez que empresas com capacidade baixa de fornecimento do serviço poderiam não dar conta de executá-lo no meio da prestação, de modo que deixasse o Estado sem o serviço, o que poderia causar danos ao erário e a população dependente do serviço de DDU. Nesse sentido, observa-se o atendimento ao princípio da eficiência, o que pode ser considerado um ponto positivo no processo em questão.

O certame **1691001 000026/2017** traz no campo “Obrigações da Contratada” a obrigatoriedade do licitante, conforme Decreto 44.746 de 29 de fevereiro de 2008, estar cadastrado no corpo de bombeiros de Minas Gerais, a fim de verificar a capacidade e a qualificação técnica da contratada por meio de atestado emitido pelo corpo de bombeiros. Tal cadastro deveria ser apresentado na fase de habilitação. Tal exigência cumpre o princípio da legalidade.

Observa-se, portanto, que não houve restrição de competitividade na exigência de qualificação técnica de tal serviço, o que se configura um ponto positivo do certame.

## **6.6 Deveres contratado**

No que se refere aos deveres do contratado foi verificado se as exigências estavam coerentes ao objeto contratado.

Em relação ao processo **1691001 000080/2017**<sup>15</sup>, no que se refere **aos deveres do contratado**, o item VII do TR se dedica a demonstrar quais são as obrigações do fornecedor vencedor do certame. Em seu conteúdo, reitera que o objeto deve ser cumprido integralmente como requerido no TR, exige o livre acesso de servidores responsáveis por fiscalizar o cumprimento do contrato, demanda a compra de hortigranjeiros da própria unidade socioeducativa, requer o cuidado constante com documentos necessários a contratação da mesma, responsabiliza-a por danos causados por seus próprios funcionários, além de demais obrigações necessárias ao bom cumprimento do contrato. Percebem-se, entretanto, algumas exigências com lacunas ou excessivas, quais sejam a do item 18 (treinamentos), 19 (encaminhamentos trimestrais),

---

<sup>15</sup> A análise deste processo se repete para os processos **1691001 072/2017, 1691001 03/2017, 1691001 00002/2017, 1691001 000073/2017, 1691001 000041/2017, 1691001 000079/2017, 1691001 000078/2017, 1691001 000077/2017, 1691001 000081/2017 e 1691001 000082/2017.**

22 (envio mensal do cardápio), 23 (envio de mudanças com 24h) e 25 (colhimento de amostras).

Os treinamentos dizem respeito a aspectos de higiene pessoal, ambiental e alimentícia, técnicas culinárias e, obrigatoriamente, a prevenção de acidentes de trabalho e combate a incêndio. Tais treinamentos devem ser oferecidos à toda a equipe de trabalho.

Os encaminhamentos trimestrais referem-se a documentos que comprovem o número de funcionários e seus respectivos salários e jornada de trabalho conforme apresentado na planilha e formação de preços.

O envio mensal do cardápio diz respeito ao encaminhamento, até o quinto dia útil, para avaliação e aprovação, do cardápio mensal a ser utilizado no mês subsequente, elaborado por profissional de nível superior, nutricionista, detentor de registro regularizado junto ao CRN, que se responsabilizará pela total execução do cardápio aprovado.

O envio de mudanças com 24h diz respeito ao encaminhamento de requerimentos/avisos de alterações nos cardápios aprovados à contratante com no mínimo 24h de antecedência do fornecimento das refeições, a fim de garantir tempo hábil mínimo para avaliação da contratante das mudanças propostas.

Já o colhimento de amostras diz respeito à coleta diária de amostras da alimentação preparada, que deverão ser devidamente acondicionadas em recipientes esterilizados e lacrados, mantendo-as sob refrigeração adequada pelo prazo de 72 (setenta e duas) horas, para eventuais análises laboratoriais.

Verificou-se, portanto, que as exigências são coerentes ao objeto contratado, com as restrições já aqui feitas. Por se tratar de um serviço executado para a administração pública, as exigências vão um pouco além da praxe do mercado, uma vez que se está lidando com normas diferenciadas que visam alcançar o interesse público, mas nada que afete a competitividade ou a economicidade.

O processo **1691001 000068/2017** elenca em seu Termo de Referência dez responsabilidades da contratada. A maioria dessas, refere-se a boa execução do serviço,

como execução do serviço com zelo, responsabilização pelos custos, danos e prejuízos do serviço, dentre outros.

Há, entretanto, uma responsabilidade considerada subjetiva, qual seja: “Alocar somente pessoas de alta qualificação técnica e experiência na prestação dos serviços.”. A Administração não discrimina o que seriam pessoas de alta qualificação técnica e experiência, o que tende a tornar subjetiva a escolha da empresa vencedora. Conclui-se, portanto, aqui que a administração deveria explicitar o que considera alta qualificação.

Nesse sentido, percebe-se que, de maneira geral os deveres do contratado são bem caracterizados, entretanto, o exemplo acima demonstra que tal ponto pode ser considerado negativo no processo em questão uma vez que ao não inserir um dever que possa ser verificado de acordo com critérios claros e objetivos, fere-se o princípio da impessoalidade.

O certame **1691001 000026/2017** apresenta uma lista com doze obrigações da contratada. A maioria dessas obrigações diz respeito a execução dos serviços, como fornecimento de toda mão de obra, selos dos extintores da própria empresa vencedora, devolução dos extintores que não passarem no teste hidrostático, prestação de serviços com qualidade, dentre outros.

Percebe-se que as exigências feitas são coerentes com o objeto, uma vez que tem relação direta com a prestação do serviço, o que se configura um ponto positivo no processo em questão.

### **6.7 Local e prazo de entrega**

No que se refere ao local foi verificado se o local de entrega não onerou em excesso o preço do produto; e no que se refere ao prazo de entrega foi verificado se o prazo exigido foi suficiente para entrega do objeto contratado.

Em relação ao processo **1691001 000080/2017**, no que se refere ao local, o item V do TR demonstra o local e o endereço onde os serviços devem ser prestados. Nesse sentido, por se tratar de uma localização em Belo Horizonte e considerando que o vencedor é de Patos de Minas, fica claro que o local de entrega pode ter onerado o preço do produto, pois estão localizados em diferentes regiões, havendo maiores custos para execução dos serviços.

No que diz respeito ao prazo de execução, o TR demonstra que as refeições devem ser entregues nos seguintes horários: desjejum 06:00h; colação 08:00h; almoço 10:30h; lanche da tarde 14:00h; jantar 18:00 e lanche noturno 21:00. Percebe-se, portanto, que os prazos exigidos são suficientes para a entrega do serviço contratado, uma vez que são comunicados com prévia antecedência a fim de que o vencedor do certame tenha condições de se organizar para tal entrega.

Em relação ao processo **1691001 0000072/2017**, no que se refere ao local, o item V do TR demonstra o local e o endereço onde os serviços devem ser prestados. Nesse sentido, por se tratar de uma localização no município de Uberaba, e considerando que o vencedor é do município de Juiz de Fora, fica claro que o local de entrega pode ter onerado o preço do produto, pois o licitante vencedor está localizado em outra região, havendo maiores custos para execução dos serviços.

No que diz respeito ao prazo de execução, o TR demonstra que as refeições devem ser entregues nos seguintes horários: desjejum 06:00h; colação 08:00h; almoço 10:30h; lanche da tarde 14:00h; jantar 18:00h e lanche noturno 21:00h. Percebe-se, portanto, que os prazos exigidos são suficientes para a entrega do serviço contratado, uma vez que são comunicados com prévia antecedência a fim de o vencedor do certame tenha condições de se organizar para tal entrega.

Em relação ao processo **1691001 000073/2017**, no que se refere ao local, o item V do TR demonstra o local e o endereço onde os serviços devem ser prestados. Nesse sentido, por se tratar de uma localização no município de Ipatinga, e considerando que o vencedor é do município de Uberlândia, fica claro que o local de entrega pode ter onerado o preço do produto, pois estão localizados em diferentes regiões, havendo maiores custos para execução dos serviços.

No que diz respeito ao prazo de execução, o TR demonstra que as refeições devem ser entregues nos seguintes horários: desjejum 06:00h; colação 08:00h; almoço 10:30h; lanche da tarde 14:00h; jantar 18:00h e lanche noturno 21:00h. Percebe-se, portanto, que os prazos exigidos são suficientes para a entrega do serviço contratado, uma vez que são comunicados com prévia antecedência a fim de o vencedor do certame tenha condições de se organizar para tal entrega.

Em relação ao processo **1691001 000041/2017**, no que se refere ao local, o item V do TR demonstra o local e o endereço onde os serviços devem ser prestados. Nesse sentido, por se tratar de uma localização no município de Pirapora, e considerando que o vencedor é do município de Belo Horizonte, fica claro que o local de entrega pode ter onerado o preço do produto, pois estão localizados em diferentes regiões, havendo maiores custos para execução dos serviços.

No que diz respeito ao prazo de execução, o TR não demonstra claramente qual horário cada refeição deve ser servida. Afirma apenas que cabe a contratada “Cumprir o horário de distribuição acordado entre a contratada e a contratante para o fornecimento de alimentação, no quantitativo, na composição, na incidência e na gramatura previstos no cardápio do anexo I.”. Tal omissão pode ser considerada um ponto negativo no processo, uma vez que o anexo I não se explicita como se dará essa combinação entre contratante e contratada, o que fere o princípio da publicidade.

Em relação ao processo **1691001 000079/2017**, no que se refere ao local, o item V do TR demonstra o local e o endereço onde os serviços devem ser prestados. Nesse sentido, por se tratar também da localização no município de Pirapora, e considerando que o vencedor é do município de Campinas-SP, fica claro que o local de entrega pode ter onerado o preço do produto, pois estão localizados em diferentes regiões, havendo maiores custos para execução dos serviços.

No que diz respeito ao prazo de execução, o TR demonstra que as refeições devem ser entregues nos seguintes horários: desjejum 06:00h; colação 08:00h; almoço 10:30h; lanche da tarde 14:00h; jantar 18:00h e lanche noturno 21:00h. Percebe-se, portanto, que os prazos exigidos são suficientes para a entrega do serviço contratado, uma vez que são comunicados com prévia antecedência a fim de o vencedor do certame tenha condições de se organizar para tal entrega.

Em relação ao processo **1691001 00002/2017**, no que se refere ao local, o item V do TR demonstra o local e o endereço onde os serviços devem ser prestados. Nesse sentido, por se tratar de uma localização no município de Montes Claros, e considerando que o vencedor é do município de Belo Horizonte, fica claro que o local de entrega pode ter onerado o preço do produto, pois estão localizados em diferentes regiões, havendo maiores custos para execução dos serviços.

No que diz respeito ao prazo de execução, o TR demonstra que as refeições devem ser entregues nos seguintes horários: desjejum 06:00h; colação 08:00h; almoço 10:30h; lanche da tarde 14:00h; jantar 18:00h e lanche noturno 21:00h. Percebe-se, portanto, que os prazos exigidos são suficientes para a entrega do serviço contratado, uma vez que são comunicados com prévia antecedência a fim de o vencedor do certame tenha condições de se organizar para tal entrega.

Em relação ao processo **1691001 0003/2017**, no que se refere ao local, o item V do TR demonstra o local e o endereço onde os serviços devem ser prestados. Nesse sentido, por se tratar de uma localização em Contagem, e considerando que o vencedor é do município de Belo Horizonte, fica claro que o local de entrega não pode ter onerado o preço do produto, pois estão localizados na mesma região, não havendo maiores custos para execução dos serviços.

No que diz respeito ao prazo de execução, o TR demonstra que as refeições devem ser entregues nos seguintes horários: Para o CSE Lindéia desjejum 06:30h; colação 09:00h; almoço 11:30h; lanche da tarde 15:00h; jantar 17:30h e lanche noturno 21:30h. Já para o DOPCAD Contagem desjejum 07:00h; colação 07:00h; almoço 10:00h; lanche da tarde 13:30h; jantar 18:30h e lanche noturno 18:30h. Percebe-se, portanto, que para o CSE Lindéia os prazos exigidos são suficientes para a entrega do serviço contratado, uma vez que são comunicados com prévia antecedência a fim de o vencedor do certame tenha condições de se organizar para tal entrega. Entretanto, no que diz respeito ao DOPCAD, parece existir um erro de digitação de modo que o horário de duas refeições coincida duas vezes. Além disso, o intervalo entre o lanche da tarde e o jantar parece demasiadamente grande, o que poderia gerar fome excessiva nos jovens, e consequentes problemas na Unidade Socioeducativa. Percebe-se nesse sentido, que os prazos para essa unidade são inadequados e insuficientes com relação ao objeto contratado, o que é um ponto negativo em tal processo.

Em relação ao processo **1691001 000078/2017**, no que se refere ao local, o item V do TR demonstra o local e o endereço onde os serviços devem ser prestados. Nesse sentido, por se tratar de uma localização em Belo Horizonte e considerando que o vencedor é do município de Belo Horizonte, fica claro que o local de entrega não pode ter onerado o preço do produto, pois estão localizados nas mesmas regiões, não havendo maiores custos para execução dos serviços.

No que diz respeito ao prazo de execução, o TR demonstra que as refeições devem ser entregues nos seguintes horários: desjejum 06:00h ; colação 08:00h; almoço 10:30h ; lanche da tarde 14:00h; jantar 18:00h e lanche noturno 21:00h. Percebe-se, portanto, que os prazos exigidos são suficientes para a entrega do serviço contratado, uma vez que são comunicados com prévia antecedência a fim de o vencedor do certame tenha condições de se organizar para tal entrega.

Em relação ao processo **1691001 000077/2017**, no que se refere ao local, o item V do TR demonstra o local e o endereço onde os serviços devem ser prestados. Nesse sentido, por se tratar de uma localização em Belo Horizonte, e considerando que o vencedor é do município de Belo Horizonte, fica claro que o local de entrega não pode ter onerado o preço do produto, pois estão localizados nas mesmas regiões, não havendo maiores custos para execução dos serviços.

No que diz respeito ao prazo de execução, o TR demonstra que as refeições devem ser entregues nos seguintes horários: desjejum 06:00h ; colação 08:00h; almoço 10:30h; lanche da tarde 14:00h; jantar 18:00h e lanche noturno 21:00h. Percebe-se, portanto, que os prazos exigidos são suficientes para a entrega do serviço contratado, uma vez que são comunicados com prévia antecedência a fim de o vencedor do certame tenha condições de se organizar para tal entrega.

Em relação ao processo **1691001 000081/2017**, no que se refere ao local, o item V do TR demonstra o local e o endereço onde os serviços devem ser prestados. Nesse sentido, por se tratar de uma localização no município de Patos de Minas, e considerando que o vencedor é do município de Belo Horizonte, fica claro que o local de entrega pode ter onerado o preço do produto, pois estão localizados em diferentes regiões, havendo maiores custos para execução dos serviços.

No que diz respeito ao prazo de execução, o TR demonstra que as refeições devem ser entregues nos seguintes horários: desjejum 06:30h; colação 06:30h; almoço 10:30h; lanche da tarde 14:30h; jantar 16:30h e lanche noturno 16:30h. Nesse sentido, parece existir um erro de digitação de modo que o horário de duas refeições coincida duas vezes. Além disso, o intervalo entre o lanche da tarde o jantar parece demasiadamente pequeno, o que poderia gerar posterior fome nos jovens, e consequentes problemas na Unidade Socioeducativa. Percebe-se nesse sentido, que os

prazos para essa unidade são inadequados e insuficientes com relação ao objeto contratado, o que é um ponto negativo em tal processo.

Em relação ao processo **1691001 000082/2017**, no que se refere ao local, o item V do TR demonstra o local e o endereço onde os serviços devem ser prestados. Nesse sentido, por se tratar de uma localização no município de Unaí, e considerando que o vencedor é do município de Contagem, fica claro que o local de entrega pode ter onerado o preço do produto, pois estão localizados em diferentes regiões, havendo maiores custos para execução dos serviços.

No que diz respeito ao prazo de execução, o TR demonstra que as refeições devem ser entregues nos seguintes horários: desjejum 06:30h; colação 09:00h; almoço 11:30h; lanche da tarde 15:00h; jantar 17:30h e lanche noturno 21:30h. Percebe-se, portanto, que os prazos exigidos são suficientes para a entrega do serviço contratado, uma vez que são comunicados com prévia antecedência a fim de o vencedor do certame tenha condições de se organizar para tal entrega.

O processo **1691001 000068/2017** pretende contratar a infraestrutura para prestação de serviço. Deste modo, fica a cargo da contratada estabelecer o local onde tal infraestrutura será oferecida. A Administração faz apenas algumas exigências com relação a isso no anexo II do edital, qual sejam: fornecimento de 07 vagas de garagem no local, ambiente fisicamente separado de outras operações da contratada, acesso às instalações somente das pessoas autorizadas pela contratante, espaço físico a ser disponibilizado com metragem mínima de 260 (duzentos e sessenta) metros quadrados (m<sup>2</sup>), em ambiente próprio da contratada com iluminação adequada, e a subdivisão em 04 (quatro) tipos de ambientes. Conclui-se, portanto, que esta forma de contratação permite que a contratada escolha o local de prestação de serviços de acordo com sua oportunidade e conveniência, devendo apenas atender às exigências postas pela Administração. Isto configura-se um ponto positivo no processo, uma vez que confere maior liberdade à empresa contratada para a escolha do local.

No que tange ao prazo de entrega, o TR traz diferentes prazos para diferentes contextos. No caso de paralisação total ou parcial de atividades críticas, por exemplo, coloca-se uma hora para resolução parcial do problema e duas, para resolução total. No caso de atividades não críticas, a contratada tem oito horas para solução parcial e vinte e quatro para solução definitiva.

Coloca-se também que a execução do serviço deve ser iniciada no dia posterior a assinatura da Ordem de Serviço, com reunião de alinhamento, a fim de que se criem cronogramas de transição do serviço.

Observa-se, portanto, que os prazos são estabelecidos de forma clara e objetiva, de modo que cumprem o princípio da eficiência e configuram-se pontos positivos no processo.

O certame **1691001 000026/2017** colocou como local de retirada e devolução dos extintores o Almoxarifado Central da Sesp, localizado na Avenida Hum, nº 301 – Parque Norte – Bairro Morro Alto – Vespasiano/Minas Gerais. Por ter localização próxima a Cidade Administrativa de Minas Gerais, e conseqüentemente se encontrar na Região Metropolitana de Belo Horizonte, percebe-se que o local de entrega não onerou em excesso o preço do produto.

Além disso, no que diz respeito ao prazo de execução, o TR dispôs que “Após a solicitação do Gestor do Contrato, a empresa vencedora do certame deverá recolher os extintores existentes no Almoxarifado Central em até 05 (cinco) dias”. No que tange ao prazo de devolução dos extintores, o TR coloca que: “A empresa terá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para a execução do serviço e devolução dos extintores no Almoxarifado.”. Percebe-se que o edital deixa claro qual o prazo necessário para execução dos serviços, possibilitando à empresa a contratada que se programe para atender à Administração Pública de forma tempestiva, o que se configura um ponto positivo.

### **6.8 Relação do Termo de Referência com o insucesso dos pregões analisados**

O processo **1691001 000080/2017** foi revogado, em razão da “Sobreposição de planilhas da composição de cardápio no TR”. Tal sobreposição consistiu simplesmente em um erro de formatação. Nesse sentido, observa-se que poderia se ter sido feita uma correção no edital, de modo a sanar tal erro, mas, em decorrência do processo licitatório já ter ocorrido, tal correção não se fez possível. Desse modo, apesar de simples, percebe-se que um problema na formulação do TR teve relação direta com o insucesso do certame.

O segundo certame analisado **1691001 000072/2017**, foi revogado devido a “inconsistências apontadas pelas unidades técnicas dessa secretaria no que concerne as

planilhas de custos apresentadas pelos licitantes.” Os modelos de planilhas de custo são fornecidos pela Administração aos licitantes no item XIV do Termo de Referência, de modo que cabe ao licitante fornecedor apenas preenchê-los. Percebe-se, entretanto, não existe instrução acerca de como o licitante deve preencher tal planilha. Nesse sentido, percebe-se mais uma vez que há relação direta entre a formulação do Termo de Referência e o insucesso do processo.

O processo **1691001 000073/2017**, restou fracassado uma vez que os licitantes que ofereceram lances não foram habilitados no momento da adjudicação do objeto. Dois fornecedores ofereceram lances no processo. O detentor do menor valor, não informou CNPJ e porte da empresa quando foi convocado, e por isso foi inabilitado. Já o segundo fornecedor, executou o detalhamento da composição de seus custos em planilhas cujos moldes não obedeciam ao TR, de modo que o mesmo foi desclassificado com a alegação de não cumprimento da vinculação ao instrumento convocatório. Nesse sentido, observa-se que mais uma vez, pelo fato de as planilhas serem fornecidas pela Administração, mas por não haverem instruções de preenchimento das mesmas, existe relação direta entre a formulação do TR e o insucesso do certame.

O certame **1691001 000041/2017**, restou fracassado por todos os candidatos proporem valores maiores que o de valor de referência. Nesse sentido, pode-se depreender que a formação do orçamento detalhado em planilhas não conseguiu chegar ao preço praticado pelo mercado. Conforme demonstrado acima, a metodologia executada pela Sesp para formar preços de referência nos processos de alimentação é antiga, com inconsistências e possui inúmeras peculiaridades que inclusive são desconhecidas pelos formuladores do Termo. Tudo isso, pode fazer com que o preço orçado não se encontre compatível ao praticado no mercado, o que faz com que o insucesso desse processo também tenha relação direta com a formulação do termo de referência.

O processo **1691001 000079/2017**, restou revogado, uma vez que ficou constatado que o Anexo I continha informações destoantes acerca do fornecimento de sobremesa no jantar, ou seja, continha problemas na especificação do objeto. Conclui-se nesse sentido que a formulação do TR influenciou mais uma vez no resultado do certame, uma vez que não se percebeu durante a elaboração que haviam diferentes informações acerca do que era requerido no jantar.

O processo **1691001 00002/2017** foi revogado devido a inconsistências apontadas pelas unidades técnicas da secretaria no que concerne às planilhas de custos apresentadas pelos licitantes. Nesse sentido, observa-se que mais uma vez, pelo fato de as planilhas serem fornecidas pela Administração sem instruções de preenchimento, existe relação direta entre a formulação do TR e o insucesso do certame.

O processo **1691001 03/2017** restou fracassado, por não possuir nenhum fornecedor habilitado. De acordo com a entrevista realizada com o formulador do TR em questão a inabilitação se deu em razão de “O licitante apresentou proposta, mas não conseguiu apresentar documentação para ser habilitado, ele não preencheu os pré-requisitos estabelecidos no Termo de Referência para ser habilitado”. O item IX do TR traz as condições de habilitação do licitante, e dentro de tal item, encontra-se o tópico da qualificação técnica. Com base no que foi analisado nesse trabalho, a qualificação técnica para os processos de alimentação é demasiadamente abrangente além de inconsistente, uma vez que pede excessivos documentos sem discriminá-los bem, o que pode gerar diversos problemas na apresentação dos documentos de habilitação no certame. Após análise do processo verificou-se que o problema na habilitação dos fornecedores não teve relação direta com a qualificação técnica, mas só pelo fato de se relacionar com a habilitação descrita no TR (exemplo: composição das planilhas de composição de custos), percebe-se relação entre o insucesso do certame e formulação do TR.

Os processos **1691001 000078/2017** e **1691001 000077/2017**, restaram fracassados pelo fato de todos os candidatos terem sido inabilitados. Aplica-se, portanto, aos referidos certames os comentários tecidos com relação ao processo **1691001 03/2017**.

Os processos **1691001 000081/2017** e **1691001 000082/2017** restaram fracassados por não haverem fornecedores habilitados para a adjudicação do objeto. De acordo com a Ata do pregão: “A DGO, contudo, apontou vícios na planilha de composição de custos “Fichas Técnicas” apresentada pela licitante”. Nesse sentido, os comentários tecidos com relação ao processo **1691001 000072/2017** também podem se aplicar aos referidos certames.

O processo **1691001 000068/2017** restou revogado devido a uma contradição dos entendimentos da Administração Pública a respeito da qualificação técnica exigida

como requisito de habilitação no Processo de Compra em questão. O item 7.4.5 do TR requeria o número mínimo de 41 postos de atendimento efetivamente funcionando. Por não haver discriminação clara do que significava “efetivamente funcionando”, houve divergência dentro da própria área técnica, formuladora do TR sobre o significado de tal expressão ao se deparar com um vencedor que tinha muitos postos de atendimento prontos, mas sem funcionamento. Percebe-se, portanto, uma relação direta entre o insucesso do certame e a formulação do TR que deixou lacunas em seu conteúdo.

O processo **1691001 000026/2016** foi dividido em dois lotes. O primeiro restou fracassado uma vez que os documentos de qualificação financeira apresentados pela empresa vencedora não foram aceitos, pois verificou-se inconformidade na composição da conta “Caixa Geral”. Por ser a única empresa que ofereceu lances no respectivo lote, o mesmo restou fracassado. Já o segundo lote foi anulado uma vez que para esse não constou a obrigatoriedade de apresentação de documentação relativa à qualificação econômico-financeira. A ausência de tais documentos é considerada uma afronta a legislação e conseqüentemente ao princípio da legalidade. Nesse sentido, depreende-se que no momento da formulação do TR, não se percebeu que mesmo que o lote 02 tratasse de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, a legislação exigia que o instrumento convocatório solicitasse documentação relativa a qualificação financeira. Ao deixar passar tal informação, a formulação do TR relacionou-se diretamente com a anulação do Lote 02.

## 7. Conclusão

O trabalho se propôs a analisar o que a doutrina e legislações trazem a respeito da importância da formulação do termo de referência, elucidando o que é o conteúdo ideal de um Termo de Referência e de quem é a responsabilidade pela sua formulação.

Ao estudar o Termo de Referência foram identificados os itens que apresentam maior fragilidade, podendo contribuir diretamente para o insucesso de uma licitação. Tais itens são: objeto; justificativa da contratação; orçamento detalhado em planilhas; divisão do objeto em itens/lotes; qualificação técnica; deveres do contratado; e local e prazo de entrega. Cada um destes itens foi estudado de forma a possibilitar a compreensão da sua importância para o sucesso das licitações.

Em seguida foi realizado um levantamento de todos os pregões realizados pela Secretaria de Estado de Segurança Pública durante o ano de 2017. De um total de 19 pregões realizados, 13 restaram anulados, fracassados ou revogados. Chamou a atenção o alto percentual de insucesso dos pregões: 68,42% de pregões anulados, fracassados ou revogados.

Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho consistiu em analisar qual a importância da formulação de um Termo de Referência para o sucesso de uma licitação. Para isto foram analisados os 13 processos mal sucedidos durante o ano de 2017.

O primeiro pregão analisado foi referente à contratação de serviço de fornecimento de refeições para o Centro de Internação Provisória São Benedito. Tal pregão foi revogado, tendo em vista que o item do Termo de Referência que diz respeito a composição do cardápio apresentou inconsistências.

Os pregões referentes à Serviço de fornecimento de refeições e lanches para o Centro Socioeducativos de Uberaba, e para o Centro Socioeducativo Nossa Senhora Aparecida foram revogados por problemas relacionados ao preenchimento de planilha de composição de custos dos licitantes.

Já os certames referentes à Serviço de fornecimento de refeições e lanches para o Centro de Internação Provisória Patos de Minas, para o Centro Socio Educativo Unai, para o Centro Socioeducativo de Ipatinga, para o Centro de Atendimento ao Adolescente e Delegacia Especializada de Proteção à Criança e Adolescentes de

Contagem, para Centro de Internação Provisória Dom Bosco e para o Centro Socioeducativo Santa Terezinha restaram fracassados pela mesma questão citada pela mesma razão acima citada: problemas relacionados ao preenchimento de planilha de composição de custos dos licitantes.

O processo referente ao Serviço de fornecimento de refeições e lanches para o Centro Socioeducativo de Pirapora restou fracassado por problemas no item do Termo de Referência que diz respeito ao orçamento detalhado em planilhas.

O pregão que pretendia contratar Serviço de fornecimento de lanches e refeições para o CSE Pirapora foi revogado por problemas no item do Termo de Referência que diz respeito ao objeto.

Além disso, alguns pontos negativos dos Termos de Referência de processos relativos a tentativa de contratação de empresa para fornecimento de refeições e lanches foram observados, tais como: Falta de clareza no que diz respeito a infraestrutura oferecida pela administração, separação de conteúdo relativo a quantitativo de refeições, não determinação específica da entidade profissional competente que deveria atestar a capacidade técnica dos licitantes, justificativa esparsa da contratação (apenas no processo 1691001 41/2017) , desconhecimento dos servidores acerca da metodologia para formação do preço de referência, falta de explicações acerca da metodologia além de não utilização de fontes distintas para formação do preço, pesquisas de mercado feitas em regiões específicas, utilização do valor mais baixo encontrado para formação do preço de referência, omissão quanto ao prazo de entrega (apenas no processo 1691001 41/2017) e prazos inadequados de entrega (apenas nos processos 1691001 03/2017 e 1691001 81/2017).

Apesar disto, foram também verificados pontos positivos nos Termos de Referência de tais processos, quais sejam: informações claras sobre distribuição, embalagem e padrão dos alimentos, condições de recebimento do objeto bem descritas, não flexibilização dos horários de entrega dos objetos, observações específicas quanto à alguns alimentos, diferença entre local de preparação das refeições com o local de entrega (apenas no processo 1691001 03/2017) e utilização de banco ou portal de preços para formar uma parte do preço de referência.

O processo que tratava a respeito da contratação de Serviço de fornecimento de infraestrutura necessária para o atendimento de *Call Center* referente aos serviços do Disque Denúncia Unificado (DDU), em Minas Gerais foi revogado em razão de problemas no item do Termo de Referência que diz respeito qualificação técnica. Alguns pontos negativos foram observados em no certame em questão tais como: a divergência de objeto citado no edital e especificado no TR, a não caracterização clara da necessidade da contratação e falta de clareza e objetividade em alguns deveres do contratado. Por outro lado, alguns pontos positivos também foram observados neste pregão quais sejam: boa especificação do objeto, exigências de qualificação técnica coerentes, local de entrega que permite à contratada oferecer o serviço de acordo com sua oportunidade e conveniência, prazos claros e objetivos.

O pregão que pretendia contratar serviços de Manutenção e reparo em extintores de incêndio, inclusive recarga, restou fracassado e anulado por problemas no item do TR que diz respeito a qualificação econômico-financeira. Alguns pontos negativos foram observados nesse processo tais como: falta de precisão da especificação do objeto, divergência de objetos entre os Anexos I e II e falta de explicação a respeito da formação do preço de referência. Alguns pontos positivos também se evidenciaram neste processo quais sejam: divisão do objeto em lotes distintos, especificação clara do objeto resumida em quadro, demonstração clara de quantitativo de extintores nos quais se faria necessária a manutenção, exigências de deveres do contratado coerentes e prazos que permitam que a contratada se programe para realizar o serviço tempestivamente.

Da análise dos processos verificou-se que inconsistências contidas principalmente nos itens relativos ao objeto e à qualificação técnica levaram ao insucesso da licitação.

Percebeu-se ainda que apesar de a responsabilidade pela formulação do Termo de Referência possuir diretrizes claras na doutrina, a Secretaria de Segurança Pública delega sempre à unidade requisitante a formulação do mesmo, o que contraria a referida doutrina, que elucida que o mesmo deve ser elaborado a, no mínimo, duas mãos. Tal prática pode influenciar no insucesso das referidas licitações, uma vez que não combinar a *expertise* da diretoria de compras com o conhecimento do objeto por parte da unidade requisitante pode resultar em um Termo de Referência com problemas de

formulação. Desse modo é preciso que exista uma cultura de maior colaboração entre as unidades administrativas competentes pela formulação do TR. Tal cultura só pode ser criada a partir de determinações diretas das autoridades competentes da Secretaria, o que é um importante passo para mudar a realidade na elaboração dos Termos de Referência.

Verificou-se ainda que os servidores entrevistados que trabalham diretamente com a elaboração do Termo de Referência, embora tenham boa vontade, muitas vezes carecem de conhecimento técnico específico. Neste sentido, sugere-se que a Secretaria invista na capacitação de todos os servidores que são responsáveis pela elaboração de Termos de Referência. Além disso, durante as entrevistas os formuladores do TR para contratação de prestação de serviço de fornecimento de refeições afirmaram não encontrar relação entre a formulação do Termo de Referência com o insucesso dos pregões em questão, o que acaba por demonstrar desconhecimento acerca da importância na formulação do Termo de Referência.

Sugere-se ainda que a Secretaria em questão reveja sua metodologia de formação de preço de referência para os processos de alimentação, haja vista todos os problemas explicitados acerca de tal item. Nesse sentido, é interessante mapear diferentes estabelecimentos em diferentes regiões do Estado a fim de solicitar os orçamentos e, conseqüentemente, obter um preço mais adequado a realidade. Além disso é preciso capacitar os profissionais de modo que estes compreendam a metodologia que estão utilizando.

Por todo o exposto, é possível perceber que o Termo de Referência tem influência direta no sucesso de uma licitação, pois em todos os processos analisados verificou-se relação direta entre inconsistências apresentadas no conteúdo do Termo com as anulações, revogações e fracassos.

## 8. Referências

BRASIL. (29 de 08 de 1828). **Lei de 29 de agosto de 1828**. Estabelece regras para a construção das obras publicas, que tiverem por objecto a navegação de rios, abertura de canaes, edificação de estradas, pontes, calçadas ou aqueductos. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-38195-29-agosto-1828-566164-publicacaooriginal-89803-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38195-29-agosto-1828-566164-publicacaooriginal-89803-pl.html). Acesso em 15 de 06 de 2018.

BRASIL. (05 de junho de 1965). **Emenda Constitucional 15 de 1965**. Torna obrigatória a declaração de bens de candidatos e cargos eletivos, proíbe e considera nulos atos de nomeação ou admissão de pessoal, contratos de obras, aquisição de equipamentos e máquinas, distribuição de fundos ou verbas globais e autorização de empréstimos a Estado ou Município, praticados nos noventa dias anteriores à data das eleições federais, estaduais e municipais a até o término dos mandatos de Presidente da República, Governadores e Prefeitos. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-15-5-julho-1965-363990-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 10/12/2018.

BRASIL. (29 de jun 1965). **Lei 4.717**. Regula a ação popular. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm) Acesso em 10/12/2018.

BRASIL. (25 de fevereiro de 1967). **Decreto-Lei 200**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm)Acesso em 10/12/2018.

BRASIL. (9 de novembro de 1973). **Decreto 73.140**. Regulamenta as licitações e os contratos, relativos a obras e serviços de engenharia, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73140-9-novembro-1973-421887-publicacaooriginal-82748-pe.html>. Acesso em 10/12/2018.

BRASIL. (22 de maio de 1981). **Decreto 86.025**. Regulamenta a habilitação em licitações promovidas pela Administração direta e autárquica, revoga disposições do Decreto nº 73.140, de 09 de novembro de 1973, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86025-22-maio-1981-435328-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 10/12/2018.

BRASIL. (21 de novembro de 1986). **Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre licitações e contratos da administração federal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm). Acesso em 15 de 06 de 2018.

BRASIL. (5 de outubro de 1988). Constituição Federal de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm). Acesso em: 10/12/2018.

BRASIL. (26 de jun de 1993). **Lei n. 8.666, de 26 de jun. de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em 15 de 06 de 2018.

BRASIL. (8 de 08 de 2000). **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm). Acesso em 15 de 06 de 2018.

BRASIL. (17 de 07 de 2002). **Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm). Acesso em 15 de 06 de 2018.

BRASIL. (31 de 05 de 2005). **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm). Acesso em 15 de 06 de 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Editora Atlas, 2015. 1311 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 26<sup>a</sup>. ed. Editora Atlas, 2013. 938 p.

FRANÇA, Júlia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina. **Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas**. Editora UFMG, 2004. 242p.

GASPARINI, Diógenes; MOTTA, Fabricio. **Direito Administrativo**. Editora Saraiva, 2012. 1180 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Dialética, 2012. 1135 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão. **Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. São Paulo: Dialética, 2009. 430p.

MARQUES, Nayra Rosa. **Modelo Termo de Referência Seplag : Relatório tratamento de anomalia**. Belo Horizonte, Governo de Minas.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délico Balestero ; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. Editora Malheiros, 2012. 910p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato administrativo**. Editora Malheiros, 2007. 482p.

MINAS GERAIS, (18 de 04 de 2008). **Decreto 44786, de 18/04/2008**. Contém o regulamento da modalidade de licitação denominada pregão, nas formas presencial e eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Dec&num=44786&comp=&ano=2008>. Acesso em 15 de 06 de 2018.

MINAS GERAIS, (15 de 01 de 2010). **Resolução SEPLAG n.º 1, de 15 de janeiro de 2010**. Regulamenta os procedimentos a serem observados nos casos de contratação direta mediante dispensa e inexigibilidade de licitação, excetuando-se as hipóteses previstas nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em : [http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=767&Itemid=100095](http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=767&Itemid=100095). Acesso em 15 de 06 de 2018.

MINAS GERAIS, (27 de 01 de 2012). **Decreto 45902, de 27/01/2012**. Dispõe sobre o cadastro geral de fornecedores - Cagef -, previsto no art. 34 da lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e regulamenta a lei nº 13.994, de 18 de setembro de 2001, que institui o cadastro de fornecedores impedidos de licitar e contratar. Disponível em : <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Dec&num=45902&ano=2012>. Acesso em 15 de 06 de 2018.

MINAS GERAIS, (15 de 12 de 2015). **Resolução conjunta Seplag/Cge nº. 9.447, de 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços. Disponível em: [http://www.compras.mg.gov.br/images/Legislacao/Compras\\_P%C3%BAblicas/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_Conjunta\\_SEPLAG\\_CGE\\_n%C2%BA\\_9447\\_2015.pdf](http://www.compras.mg.gov.br/images/Legislacao/Compras_P%C3%BAblicas/Resolu%C3%A7%C3%A3o_Conjunta_SEPLAG_CGE_n%C2%BA_9447_2015.pdf). Acesso em 15 de 06 de 2018.

MOTTA, Carlos Pinto. **Eficácia na licitações e contratos: comentários, jurisprudência e legislação**. 11ª. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2008. 1089 p.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla. **Termo de Referência: O impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e dos contratos**. 3ª. ed. [S.l.]: Editora Fórum, 2013. 175 p.

SESP. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Diretoria de Compras e Materiais. **Processo de Compra 1691001 000002/2017**. Serviço de fornecimento de refeições e lanches para o Centro Socioeducativo Nossa Senhora Aparecida. Belo Horizonte, 2017.

SESP. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Diretoria de Compras e Materiais. **Processo de Compra 1691001 000003/2017**. Serviço de fornecimento de refeições e lanches para o CEAD e DOPCAD Contagem. Belo Horizonte, 2017.

SESP. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Diretoria de Compras e Materiais. **Processo de Compra 1691001 000026/2016**. Manutenção e reparo em extintores de incêndio, inclusive recarga. Belo Horizonte, 2016.

SESP. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Diretoria de Compras e Materiais. **Processo de Compra 1691001 000041/2017**. Serviço de fornecimento de refeições e lanches para o Centro Socioeducativo de Pirapora. Belo Horizonte, 2017.

SESP. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Diretoria de Compras e Materiais. **Processo de Compra 1691001 000068/2017**. Serviço de fornecimento de infraestrutura necessária para o atendimento de Call Center referente aos serviços do Disque Denúncia Unificado (DDU), em Minas Gerais. Belo Horizonte, 2017.

SESP. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Diretoria de Compras e Materiais. **Processo de Compra 1691001 000072/2017**. Serviço de fornecimento de refeições e lanches para o Centro Socioeducativos de Uberaba. Belo Horizonte, 2017.

SESP. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Diretoria de Compras e Materiais. **Processo de Compra 1691001 000073/2017**. Serviço de fornecimento de refeições e lanches para o Centro Socioeducativo de Ipatinga. Belo Horizonte, 2017.

SESP. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Diretoria de Compras e Materiais. **Processo de Compra 1691001 000077/2017**. Serviço de fornecimento de lanches e refeições para o CEIP Dom Bosco. Belo Horizonte, 2017.

SESP. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Diretoria de Compras e Materiais. **Processo de Compra 1691001 000078/2017**. Serviço de fornecimento de lanches e refeições para o CSE Santa Terezinha. Belo Horizonte, 2017.

SESP. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Diretoria de Compras e Materiais. **Processo de Compra 1691001 000079/2017**. Serviço de fornecimento de lanches e refeições para o CSE Pirapora. Belo Horizonte, 2017.

SESP. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Diretoria de Compras e Materiais. **Processo de Compra 1691001 000080/2017**. Serviço de fornecimento de lanches e refeições para o Centro de Internação Provisória São Benedito. Belo Horizonte, 2017.

SESP. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Diretoria de Compras e Materiais. **Processo de Compra 1691001 000081/2017**. Serviço de fornecimento de refeições e lanches para o CEIP Patos de Minas. Belo Horizonte, 2017.

SESP. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Diretoria de Compras e Materiais. **Processo de Compra 1691001 000082/2017**. Serviço de fornecimento de refeições e lanches para o CSE Unaí. Belo Horizonte, 2017.

TCU. (08 de 08 de 2007). **Acórdão 1547/2007 - Plenário**. Disponível em : [https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/\\*KEY:ACORDAO-COMPLETO-33478/DTRELEVANCIA%20desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*KEY:ACORDAO-COMPLETO-33478/DTRELEVANCIA%20desc/false/1). Acesso em 15 de 06 de 2018.

TCU. (2013). **Acórdão 245/2013 - Plenário**. Disponível em : <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=5517741&codPapelTramitavel=49435906>. Acesso em 10/12/2018

TCU. (s.d.). **Súmula N° 247**. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=9320953&codPapelTramitavel=53366031>. Acesso em 15 de 06 de 2018.

### Apêndice Único

1. Há quanto tempo trabalha com formulação de Termo de Referência?
2. Como iniciou tal atividade? Recebeu algum treinamento formal a respeito da formulação do mesmo ou foi aprendendo sozinho ao longo do tempo?
3. Ao formular o TR, qual o nível de necessidade de articulação com outras diretorias ou subsecretarias?
4. Quais são as principais dificuldades ao desenvolver um Termo de Referência?
5. Com base em sua experiência, se lembra de processos fracassados, revogados e anulados por razão de problemas no TR?
6. Quais gargalos existem na formulação do TR para processos de alimentação? Como soluciona-los?
7. No processo 1691001-072/2017, na ata onde foi informada acerca da revogação da Licitação, ao motivar que foi devido a “inconsistências na Planilha de Custos do Fornecedor”, o que isto significa?
8. No processo 03/2017, qual a razão da inabilitação do fornecedor que ficou classificado em 1º lugar no certame?
9. Porque os processos 81 e 82/2017, não foram encontrados na Secretaria?
10. Qual a importância da produção dos serviços de alimentação serem executados dentro das unidades socioeducativas?
11. Qual a importância da rigidez dos horários de fornecimento das refeições? Porque não poderia haver flexibilidade nos mesmos?
12. A “ficha de cardápio” compõe o Edital? O que se pretende com ela?
13. O Siga, permite alteração no quantitativos de refeição com até 48h de antecedência. Nesse sentido, por que as requisições devem ser feitas com antecedência máxima de duas ou três horas? Qual a relação do número de adolescentes na unidade com estas alterações? O que significa a cozinha ser “administrada”?
14. Qual a importância de oferecer as refeições aos servidores da unidades socioeducativas? Existe embasamento legal para isto?
15. Sobre a formação do preço de referência:
  - a. Como foi realizada a previsão de minutos necessários para a produção de uma refeição?
  - b. Como é realizado o cálculo de quantitativo de mão de obra?

- c. Percebe-se que algumas recomendações do Projeto GES não são mais seguidas, de forma que a DGO formulou alguns conceitos próprios para a formação do preço de referência. Qual o motivo? Em que a DGO se baseou para criar novos parâmetros?
- d. Os fornecedores consultados para fins de formação do preço de referência são sempre de uma mesma região? Com base em que são selecionados?
- e. Sobre o processo para contratação de alimentação para o Centro de Internação Provisória Dom Bosco, o Centro de Internação Provisória São Benedito e o Centro Socioeducativo Santa Terezinha: qual o motivo de separação de um em três processos? Como isso ocorreu?
- f. O que geralmente leva um processo a precisar de um segundo parecer jurídico?

