

SUMÁRIO

Capítulo

1

INTRODUÇÃO..... 27

1. Desafios do planejamento das contratações públicas brasileiras..... 27
2. Ruptura do paradigma licitocentrista 29
3. O que é planejamento? 35
4. Níveis de planejamento organizacional..... 38
5. Metaprocessos de contratação..... 39
6. O planejamento operacional das contratações 42
 - 6.1. Documento de Formalização da Demanda (DFD)..... 43
 - 6.2. Estudos Técnicos Preliminares (ETP)..... 43
 - 6.3. Mapa de Riscos (MR)..... 44
 - 6.4. Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB)..... 44
 - 6.5. Orçamento Estimativo (OE)..... 45
 - 6.6. Minuta do Edital (ME) 45

Capítulo

2

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA 47

1. Política pública e suprimentos..... 47
 - 1.1. Introdução 47
 - 1.2. Deflagração do processo de planejamento 51

1.3. Unidade solicitante.....	54
1.4. Autoridade competente	55
1.5. Características da solicitação da despesa	56
1.6. DFD no plano de contratações anual e DFD no metaprocessos de contratação: esclarecendo uma confusão criada pela Lei nº 14.133/21.....	57
2. Requisitos do DFD	58
2.1. Identificação da unidade administrativa requisitante e do servidor responsável pela solicitação.....	63
2.2. Identificação sucinta do objeto.....	63
2.3. Justificativa da necessidade da contratação	64
2.3.1. Introdução	64
2.3.2. Justificativa qualitativa da necessidade.....	65
2.3.2.1. Justificativa da necessidade vs. Indicação da solução	65
2.3.2.2. Atividade (fim e meio) e interesse público	67
2.3.2.3. A justificativa da necessidade como balizador dos requisitos do objeto (solução).....	70
2.3.2.4. O grau de detalhamento da justificativa da necessidade.....	74
2.3.2.5. A justificativa como requisito de validade da contratação	74
2.3.3. Justificativa quantitativa da necessidade	75
2.4. Demonstração do alinhamento da demanda com o planejamento da instituição	77
2.4.1. Alinhamento com o planejamento de gestão.....	79
2.4.2. Alinhamento da contratação com as peças orçamentárias e indicação da dotação orçamentária.....	81
2.5. Indicação sugestiva da solução	83
2.6. Aspectos extrínsecos da demanda.....	84
2.6.1. Grau de prioridade da demanda	84
2.6.2. O prazo de implementação da demanda solicitada e o impacto sobre o interesse público	85
2.7. Indicação do integrante técnico para compor a equipe de planejamento e a fiscalização contratual.....	87
2.8. Análise sobre a necessidade de decretação do sigilo do DFD.....	88
3. Análise do DFD e início da fase de planejamento	89
3.1. Autoridade competente	89

3.2. Responsabilidade pela análise do DFD	92
3.3. Critérios para análise do DFD.....	94
3.3.1. Princípio da Legalidade.....	94
3.3.2. Princípio da Legitimidade	95
3.3.3. Princípio da Economicidade	96
3.4. O início efetivo do metaprocesso de contratação	97
4. Responsabilidade pelo planejamento.....	98
4.1. Introdução	98
4.2. Responsabilidade pelo planejamento: dois modelos.....	98
4.2.1. Planejamento por equipe	98
4.2.2. Planejamento por órgão próprio	101
4.3. Saberes e conhecimento necessários ao planejamento	101
4.4. Papéis dos integrantes da equipe de planejamento.....	103
4.5. Designação da equipe de planejamento	104
4.6. Ciência do encargo	105
4.7. Prazo para conclusão dos trabalhos.....	105
5. Mapa de Riscos do DFD	107
6. Medidas de Governança	110
7. Modelos	111

Capítulo

ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES..... 115

1 Introdução	115
2. Objetivo do ETP	123
2.1. Análise de Viabilidade da Solução	125
2.2. Fundamento do Termo de Referência	125
3. Escopo do planejamento: projetos e operações.....	128
3.1. Projetos e operações: conceitos necessários	128
3.2. ETP no planejamento de projetos.....	132
3.3. ETP no planejamento de operações.....	134
3.4. Conclusão	136
4. Quem deve elaborar o ETP	137
4.1. Introdução	137

4.2. Saberes exigidos para o planejamento.....	138
4.3. Modelos de estruturação de planejamento	139
4.3.1. Equipe de planejamento.....	140
4.3.2. Agente de planejamento e setor de planejamento.....	140
4.3.3. Quem não pode planejar	141
5. ETP: obrigatório ou facultativo.....	141
6. A relação do ETP com os demais artefatos.....	144
7. Verticalização do planejamento da contratação	147
8. Elementos constitutivos do ETP	149
8.1. Introdução	149
8.1.1. Requisitos do ETP em diversos normativos.....	149
8.1.2. Da ordenação lógico-analítica dos requisitos do ETP.....	150
8.2. Justificativa da necessidade da contratação	151
8.3. Alinhamento da demanda com o planejamento da organização .	152
8.4. Requisitos da contratação	154
8.4.1. Requisitos da contratação no planejamento de projetos...	154
8.4.2. Requisitos da contratação das soluções rotineiras	155
8.5. Levantamento das alternativas de solução disponíveis no merca-	
do	157
8.5.1. Levantamento de mercado no planejamento de projetos .	157
8.5.2. Ferramentas de prospecção de soluções.....	161
8.5.2.1. Benchmarking: análise de contratações similares	
feitas por outros órgãos ou entidades privadas...	161
8.5.2.2. Diálogo com o Mercado: utilização do Request	
For Information (RFI).....	162
8.5.2.3. Acesso a ativos, <i>outsourcing</i> de serviços e economia	
circular	163
8.5.2.4. Chamamentos públicos de doação e permutas ...	167
8.5.3. Registro das soluções levantadas no ETP	168
8.5.4. Tridimensionalidade dos critérios legais para escolha da	
solução: técnico, econômico e de sustentabilidade	168
8.5.5. Técnicas de análise de soluções	172
8.5.6. Levantamento de mercado no planejamento de contrata-	
ções rotineiras	173
8.5.6.1. Descrição provisória da solução única e atualização	
do catálogo de materiais e serviços	174
8.6. Benefícios esperados com a solução	176
8.7. Previsão de demanda.....	177

8.7.1.	Calibrando a necessidade.....	177
8.7.2.	A estimação da demanda como requisito de validade das contratações.....	179
8.7.3.	O estudo técnico de previsão da demanda.....	181
8.7.4.	Predefinição do mapeamento e metodologia de previsão da demanda como instrumento de governança das contratações	182
8.7.5.	Etapas do estudo técnico de previsão da demanda	183
8.7.6.	Relação de estimativa entre demandas correlatas	201
8.7.7.	Monitoramento e avaliação do modelo de prognóstico....	201
8.7.8.	Responsabilidade pela previsão da demanda	202
8.7.9.	Estimativa da demanda e registro de preços.....	203
8.7.10.	Governança da estimativa da demanda	204
8.8.	Estimativa preliminar de preço.....	204
8.8.1.	Estimativa de custos no ETP e no TR	204
8.8.2.	Estimativa preliminar do valor da contratação no planejamento de projetos: comparação econômica de modelos de solução	205
8.8.3.	Metodologia da elaboração da estimativa preliminar de custos: orçamento paramétrico.....	207
8.8.4.	Estimativa Preliminar de custos no planejamento das operações continuadas – orçamento expedito ou postergado	208
8.9.	Descrição da solução como um todo.....	209
8.9.1.	Ciclo de vida dos ativos	211
8.9.2.	Garantia do produto ou serviço	211
8.9.3.	Manutenção preventiva e corretiva	213
8.9.4.	Economia circular	218
8.9.5.	Requisitos legais (setores econômicos regulados)	219
8.9.6.	Requisito temporal da solução (início e duração)	221
8.9.7.	Da exigência de carta de solidariedade.....	223
8.9.8.	Indicação de marca ou modelo	224
8.9.9.	Da vedação de utilização de marca/produto na execução do serviço	225
8.9.10.	Prazo de validade	226
8.9.11.	Documentos complementares	226
8.9.12.	Requisitos especiais.....	227
8.10.	Análise de cabimento do parcelamento do objeto.....	227

8.10.1. A inadequação da análise do parcelamento do objeto no ETP	227
8.10.2. O parcelamento como princípio da logística pública e relação com a estrutura de mercado	228
8.10.3. Métodos de parcelamento.....	231
8.10.4. Parcelamento formal do objeto.....	233
8.10.4.1. O parcelamento como princípio/diretriz.....	235
8.10.4.2. Requisitos para o parcelamento formal	236
8.10.4.3. Definição do critério de parcelamento do objeto.....	242
8.10.4.4. Definição do número de lotes.....	245
8.10.4.5. Manutenção da modalidade licitatória originária e o fracionamento ilícito do objeto	245
8.10.5. Parcelamento material do objeto.....	247
8.10.6. Da subcontratação do objeto	247
8.10.6.1. Definição do objeto da subcontratação	248
8.10.6.2. Qualificação técnica do subcontratado	250
8.10.6.3. Fixação do limite para subcontratação	251
8.10.6.4. Dinâmica da subcontratação e outras restrições.....	253
8.10.6.5. Da possibilidade de se exigir a subcontratação de ME/EPP.....	254
8.10.6.6. Pontos a serem analisados quanto à subcontratação	254
8.10.7. Participação de empresas reunidas em consórcio.....	255
8.10.7.1. Da admissibilidade do consórcio como estratégia subsidiária ao parcelamento.....	256
8.10.7.2. Requisitos para admissão ou vedação ao consórcio	257
8.10.7.3. Limitação ao número de consorciados	260
8.10.7.4. Pontos a serem analisados quanto à participação de empresas reunidas em consórcio.....	262
8.11. Licitação por itens e agrupamento de objetos	262
8.11.1. Licitação em conjunto (adjudicação por item).....	262
8.11.2. Agrupamento de itens (adjudicação por grupo)	263
8.11.3. Registro de Preços e Agrupamento de Itens	267
8.12. Identificação de providências de adequação prévia.....	269
8.12.1. A solução e providências de adequação prévia	269
8.12.2. Adequação de recursos humanos.....	271
8.12.3. Adequação de infraestrutura.....	272

8.12.4. Adequação organizacional	272
8.12.5. As providências de adequação e o cronograma de implementação	273
8.13. Identificação de demandas correlatas e interdependentes	274
8.13.1. Relação entre demandas e impacto no planejamento	274
8.13.2. Demandas correlatas.....	274
8.13.3. Demandas interdependentes (dependente).....	275
8.13.4. Soluções ociosas e contratação emergencial de demanda interdependente	276
8.13.5. A junção da contratação das demandas correlatas ou interdependentes em um único procedimento	277
8.13.6. Ausência de demanda interdependente ou correlata.....	277
8.13.7. Demandas correlatas/interdependentes e cronograma de implementação	277
8.14. Descrição de possíveis impactos ambientais e medidas mitigadoras	278
8.14.1. A sustentabilidade das contratações e o planejamento preliminar	278
8.14.2. Externalidades negativas da solução ao longo do ciclo de vida do ativo	278
8.14.3. Análise da exigência de licença prévia na fase de plane- jamento.....	279
8.14.4. Medidas mitigadoras e práticas de sustentabilidade como requisitos de bens e serviços especiais.....	281
8.15. Outros pontos passíveis de serem abordados	282
8.15.1. Análise crítica das contratações anteriores.....	282
8.15.2. Identificação do marco regulatório do negócio (riscos legais).....	286
8.15.3. Outros parâmetros que podem ser analisados no ETP.....	289
9. ETP para projetos e para operações.....	298
10. Análise de viabilidade da contratação.....	301
10.1. Análise de viabilidade como requisito do ETP.....	301
10.2. Estudo de viabilidade e solução do tipo operação.....	302
10.3. Análise de viabilidade de soluções que decorram de projetos.....	303
10.4. Declaração de viabilidade	304
11. Classificação do ETP quanto ao grau de sigilo.....	305
12. Medidas de Governança	306

Capítulo

4

ANÁLISE DE RISCOS DA CONTRATAÇÃO 309

- 1. Gestão de riscos do metaprocesso de contratação como ferramenta de governança..... 309
- 2. Gestão de riscos das soluções específicas..... 312
- 3. Tratamento a ser dado à análise de riscos da contratação..... 314

Capítulo

5

TERMO DE REFERÊNCIA..... 317

- 1. Introdução..... 317
- 2. Objetivo do termo de referência..... 318
- 3. Quem deve elaborar o termo de referência..... 321
 - 3.1. Atribuições para elaboração do termo de referência..... 321
 - 3.2. Aprovação do Termo de Referência..... 323
- 4. Obrigatoriedade da elaboração do termo de referência 324
- 5. Relação entre termo de referência e ETP..... 325
- 6. Elementos constitutivos do termo de referência..... 327
 - 6.1. Definição do objeto 327
 - 6.1.1. Definição do macro-objeto..... 327
 - 6.1.2. Especificação do objeto 328
 - 6.1.3. Classificação do objeto quanto à natureza jurídica: comum ou especial 332
 - 6.1.4. Classificação do objeto quanto ao status: bens de luxo e bens ordinários 334
 - 6.1.5. Classificação do objeto quanto à constância da necessidade: serviços e fornecimentos contínuos ou intermitentes..... 336
 - 6.1.6. Classificação do serviço quanto à dedicação exclusiva de mão de obra..... 337
 - 6.1.7. Classificação do serviço quanto ao nível técnico 338
 - 6.1.8. Classificação do objeto quanto à materialidade 339

6.1.9. Definição do prazo de duração do contrato e possibilidade de prorrogação	340
6.2. Da fundamentação da contratação.....	344
6.3. Requisitos da contratação	345
6.4. Descrição da solução como um todo	347
6.5. Modelo de execução do objeto	347
6.5.1. A dinâmica da cadeia de suprimento de ponta a ponta...	347
6.5.2. Das medidas prévias de governança.....	349
6.5.3. Condições de fornecimento de bens.....	350
6.5.3.1. Modelo de entrega dos materiais: integral ou parcelado	350
6.5.3.2. Prazo para entrega.....	351
6.5.3.3. Início da contagem do prazo para entrega	353
6.5.3.4. Local, dias e horários para entrega.....	353
6.5.3.5. Outras condições de fornecimento.....	354
6.5.3.6. Ordem de Compra (OC)	355
6.5.4. Condições da prestação de serviços.....	356
6.5.4.1. Prazo para início e para execução do serviço	357
6.5.4.2. Local, horários e frequência.....	357
6.5.4.3. Procedimento de execução do serviço, métodos, rotinas, insumos e equipamentos	358
6.5.4.4. Serviços com dedicação exclusiva de mão de obra	359
6.5.4.5. Ordem de Serviço (OS)	360
6.5.5. Requisitos de regularidade e rastreabilidade dos documentos fiscais.....	360
6.5.6. Elementos finais.....	363
6.5.7. Crítica ao modelo de TR padronizado pelo SEGES/AGU	363
6.6. Modelo de gestão do contrato	363
6.6.1. Gestão do ciclo de vida do contrato.....	363
6.6.1.1. As atividades inerentes à gestão contratual.....	363
6.6.1.2. Governança da gestão contratual.....	365
6.6.1.3. Planejamento do modelo de gestão fiscalização do contrato	368
6.6.2. Exigência de garantia de execução contratual	379
6.6.2.1. Da justificativa da exigência da garantia	379
6.6.2.2. Cobertura da garantia contratual.....	381
6.6.2.3. Definição do valor da garantia.....	382
6.6.2.4. Prazo para apresentação	383

6.6.2.5.	Prazo de vigência/validade da garantia.....	384
6.6.2.6.	Extinção e liberação da garantia	384
6.6.2.7.	Multa e rescisão.....	385
6.6.2.8.	Conclusão	385
6.6.3.	Definição do regime sancionatório do contrato e casos de rescisão	389
6.6.3.1.	Introdução	389
6.6.3.2.	Governança do regime sancionatório	390
6.6.3.3.	Sanções administrativas	393
6.6.3.4.	Tipos abertos e tipos fechados	394
6.6.3.5.	Tipos de sanção.....	395
6.6.3.6.	Dosimetria das sanções.....	398
6.6.3.7.	Casos de rescisão	399
6.6.3.8.	Procedimentos acessórios	400
6.6.3.9.	Técnicas de desenho do regime sancionatório específico	400
6.7.	Critérios de medição e pagamento	402
6.7.1.	Definição do critério de medição.....	402
6.7.1.1.	Medição por unidade de medida.....	403
6.7.1.2.	Medição por cronograma físico-financeiro.....	404
6.7.1.3.	Medição por unidade de esforço.....	406
6.7.1.4.	Medição por Acordo de Nível de Serviços (ANS) ou Instrumento de Medição de Resultados (IMR).....	408
6.7.1.5.	Remuneração por taxa de administração e por taxa de transação.....	416
6.7.1.6.	Medição em razão da ocorrência de fato gerador	420
6.7.1.7.	Modelos híbridos de remuneração	422
6.7.2.	Condições de pagamento (procedure to pay – P2P).....	423
6.7.2.1.	Introdução	423
6.7.2.2.	Abertura do processo e solicitação de pagamento	424
6.7.2.3.	Prazo e forma de pagamento.....	425
6.7.2.4.	Do recebimento do objeto.....	427
6.7.2.5.	Liquidação contábil da despesa.....	429
6.7.2.6.	Do pagamento	433
6.7.2.7.	Ordem cronológica dos pagamentos.....	437
6.7.2.8.	Cabimento do pagamento antecipado.....	439
6.8.	Estratégia de seleção do fornecedor.....	442

6.8.1. Montagem do plano de licitação	443
6.8.2. Definição do tipo de seleção (licitação ou direta) do fornecedor.....	445
6.8.3. Definição da modalidade de licitação	446
6.8.4. Critério de julgamento	447
6.8.5. Inversão de fases do procedimento.....	451
6.8.6. Definição do modo de disputa	452
6.8.7. Forma de realização da licitação: eletrônica ou presen- cial.....	457
6.8.8. Condições de participação no certame	459
6.6.8.1. Regime jurídico dos requisitos participação	460
6.6.8.2. Requisitos negativos de participação.....	460
6.6.8.3. Requisitos positivos de participação.....	470
6.6.9. Requisitos de habilitação.....	479
6.6.9.1. Habilitação jurídica.....	481
6.6.9.2. Habilitação fiscal, social e trabalhista	484
6.6.9.3. Habilitação técnica.....	486
6.6.9.4. Habilitação econômico-financeira.....	515
7. Classificação do TR.....	535
8. Medidas de Governança	536
BIBLIOGRAFIA.....	537