

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..... | 37 |
| 5. Metaprocessos de contratação..... | 39 |
| 6. O planejamento operacional das contratações | 41 |
| 6.1. Documento de Formalização da Demanda (DFD)..... | 42 |
| 6.2. Estudos Técnicos Preliminares (ETP)..... | 43 |
| 6.3. Mapa de Riscos Específico (MRE)..... | 43 |
| 6.4. Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB)..... | 43 |
| 6.5. Orçamento Estimativo (OE)..... | 44 |
| 6.6. Minuta do Edital (ME) | 44 |

Capítulo **2**

| | |
|---|----|
| DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA | 45 |
| 1. Política pública e suprimentos..... | 45 |
| 1.1. Introdução | 45 |

| | | |
|----------|---|----|
| 1.2. | Deflagração do processo de planejamento | 49 |
| 1.3. | Unidade demandante..... | 52 |
| 1.4. | Autoridade competente | 54 |
| 1.5. | Características da solicitação da despesa | 54 |
| 1.6. | DFD no plano de contratações anual e DFD no metaprocessos de contratação: esclarecendo uma confusão criada pela Lei nº 14.133/21..... | 55 |
| 2. | Requisitos do DFD | 57 |
| 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..... | 63 |
| 2.3.1. | Introdução | 63 |
| 2.3.2. | Justificativa qualitativa da necessidade..... | 64 |
| 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..... | 73 |
| 2.3.2.5. | A justificativa como requisito de validade da contratação | 74 |
| 2.3.3. | Justificativa quantitativa da necessidade | 74 |
| 2.4. | Demonstração do alinhamento da demanda com o planejamento da instituição..... | 76 |
| 2.4.1. | Alinhamento com o planejamento de gestão..... | 78 |
| 2.4.2. | Alinhamento da contratação com as peças orçamentárias e indicação da dotação orçamentária | 80 |
| 2.5. | Indicação sugestiva da solução | 83 |
| 2.6. | Aspectos extrínsecos da demanda..... | 83 |
| 2.6.1. | Data de disponibilização da solução..... | 84 |
| 2.6.2. | Tipo do prazo | 85 |
| 2.7. | Grau de prioridade da demanda | 86 |
| 2.8. | Indicação do integrante técnico para compor a equipe de planejamento e a fiscalização contratual | 87 |
| 2.9. | 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 Economicidade | 95 |
| 3.3.3. Princípio da Legitimidade | 96 |
| 3.4. O início efetivo do metaprocesso de contratação | 97 |
| 4. Riscos do DFD | 98 |
| 5. Medidas de Governança | 101 |
| 6. Modelos | 102 |

Capítulo

ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES..... 105

| | |
|--|-----|
| 1. Introdução | 105 |
| 2. Objetivo do ETP | 114 |
| 2.1. Análise de Viabilidade da Solução..... | 115 |
| 2.2. Fundamento do Termo de Referência e do Projeto Básico..... | 116 |
| 3. Escopo do planejamento: projetos e operações..... | 117 |
| 3.1. Projetos e operações: conceitos necessários | 118 |
| 3.2. TP no planejamento de projetos (objetos inéditos/complexos) – EVTEA | 122 |
| 3.3. ETP no planejamento de operações (objetos rotineiros) – Estudo de Ressuprimento | 124 |
| 3.4. Conclusão | 126 |
| 4. Quem deve elaborar o ETP | 128 |
| 4.1. Introdução | 128 |
| 4.2. Saberes exigidos para o planejamento..... | 128 |
| 4.3. Papéis dos integrantes do planejamento | 129 |
| 4.4. Modelos de estruturação de planejamento | 131 |
| 4.4.1. Equipe de planejamento..... | 131 |
| 4.4.2. Agente de planejamento e setor de planejamento..... | 132 |
| 4.4.3. Quem não pode planejar | 132 |
| 4.5. Designação da equipe de planejamento | 132 |

| | |
|---|-----|
| 4.6. Ciência do encargo | 133 |
| 4.7. Prazo para conclusão dos trabalhos..... | 133 |
| 5. ETP: obrigatório ou facultativo..... | 134 |
| 6. A relação do ETP com os demais artefatos..... | 138 |
| 7. Verticalização do planejamento da contratação | 142 |
| 8. Elementos constitutivos do ETP | 144 |
| 8.1. Introdução | 144 |
| 8.1.1. Requisitos do ETP em diversos normativos..... | 144 |
| 8.1.2. Da ordenação lógico-analítica dos requisitos do ETP..... | 145 |
| 8.2. Justificativa da necessidade da contratação | 146 |
| 8.3. Alinhamento da demanda com o planejamento da organização.... | 147 |
| 8.4. Requisitos da contratação | 149 |
| 8.4.1. Requisitos da contratação no planejamento de projetos... | 149 |
| 8.4.2. Requisitos da contratação no planejamento das soluções rotineiras | 151 |
| 8.5. Levantamento das alternativas de solução disponíveis no mer- cado | 152 |
| 8.5.1. Levantamento de mercado no planejamento de projetos.... | 152 |
| 8.5.2. Levantar soluções de mercado: ferramentas de prospec- ção..... | 157 |
| 8.5.2.1. <i>Benchmarking</i> : análise de contratações similares feitas por outros órgãos ou entidades privadas... | 158 |
| 8.5.2.2. Diálogo com o Mercado: utilização do <i>Request For Information (RFI)</i> | 159 |
| 8.5.2.3. Levantamento do TCO (<i>Total Cost of Ownership</i>): custo total de propriedade de um ativo..... | 161 |
| 8.5.2.4. Levantamento custo da execução direta e indireta (<i>outsourcing</i>) de serviços | 165 |
| 8.5.2.5. Chamamentos públicos de doação e permutas ... | 166 |
| 8.5.3. Realizar a comparação de custo-benefício entres as soluções levantadas: comparação multi-paramétrica | 167 |
| 8.5.4. Justificar a escolha da melhor solução (<i>Best Value for Money</i>)..... | 172 |
| 8.5.5. Levantamento de mercado no planejamento de contrata- ções rotineiras | 175 |
| 8.5.5.1. Descrição provisória da solução única e atualização do catálogo de materiais e serviços..... | 176 |
| 8.6. Benefícios esperados com a solução | 178 |

| | |
|---|-----|
| 8.7. Previsão de demanda (<i>Customer Demand Planning</i>)..... | 179 |
| 8.7.1. Calibrando a necessidade..... | 179 |
| 8.7.2. A estimação da demanda como requisito de validade das contratações..... | 181 |
| 8.7.3. O estudo técnico de previsão da demanda..... | 183 |
| 8.7.4. Predefinição do mapeamento e metodologia de previsão da demanda como instrumento de governança das contratações..... | 184 |
| 8.7.5. Etapas do estudo técnico de previsão da demanda..... | 185 |
| 8.7.6. Relação de estimativa entre demandas correlatas..... | 203 |
| 8.7.7. Monitoramento e avaliação do modelo de prognóstico.... | 203 |
| 8.7.8. Responsabilidade pela previsão da demanda..... | 204 |
| 8.7.9. Estimativa da demanda e registro de preços..... | 205 |
| 8.7.10. Governança da estimativa da demanda..... | 206 |
| 8.8. Estimativa preliminar de preço..... | 207 |
| 8.8.1. Estimativa de custos no ETP e no TR..... | 207 |
| 8.8.2. Estimativa preliminar do valor da contratação no planejamento de projetos: comparação econômica de modelos de solução..... | 207 |
| 8.8.3. Metodologia da elaboração da estimativa preliminar de custos: orçamento paramétrico..... | 210 |
| 8.8.4. Estimativa Preliminar de custos no planejamento das soluções rotineiras – orçamento expedito ou postergado..... | 210 |
| 8.9. Descrição da solução como um todo..... | 212 |
| 8.9.1. Requisitos de manutenção e ciclo de vida dos ativos..... | 214 |
| 8.9.2. Requisitos socioambientais e economia circular..... | 222 |
| 8.9.3. Requisitos legais (setores econômicos regulados)..... | 222 |
| 8.9.4. Requisito temporal da solução (início e duração)..... | 225 |
| 8.9.5. Da exigência de carta de solidariedade..... | 226 |
| 8.9.6. Requisitos de marca ou modelo..... | 227 |
| 8.9.7. Da vedação de utilização de marca/produto na execução do serviço..... | 230 |
| 8.9.8. Requisitos de prazo de validade..... | 230 |
| 8.9.9. Requisitos de transporte..... | 231 |
| 8.9.10. Requisitos de instalação e capacitação..... | 231 |
| 8.9.11. Requisitos documentais..... | 232 |
| 8.9.12. Requisitos especiais..... | 232 |
| 8.10. Análise de cabimento do parcelamento do objeto..... | 232 |

| | |
|---|-----|
| 8.10.1. A inadequação da análise do parcelamento do objeto no ETP | 232 |
| 8.10.2. O parcelamento como princípio da logística pública e relação com a estrutura de mercado | 233 |
| 8.10.3. Métodos de parcelamento..... | 236 |
| 8.10.4. Parcelamento formal do objeto..... | 238 |
| 8.10.4.1. O parcelamento como princípio/diretriz..... | 241 |
| 8.10.4.2. Requisitos para o parcelamento formal..... | 242 |
| 8.10.4.3. Definição do critério de parcelamento do objeto | 248 |
| 8.10.4.4. Definição do número de lotes..... | 250 |
| 8.10.4.5. Manutenção da modalidade licitatória originária e o fracionamento ilícito do objeto | 251 |
| 8.10.5. Parcelamento material do objeto..... | 252 |
| 8.10.6. Da subcontratação do objeto | 252 |
| 8.10.6.1. Definição do objeto da subcontratação | 254 |
| 8.10.6.2. Qualificação técnica do subcontratado | 256 |
| 8.10.6.3. Fixação do limite para subcontratação | 257 |
| 8.10.6.4. Dinâmica da subcontratação e outras restrições... | 258 |
| 8.10.6.5. Da possibilidade de se exigir a subcontratação de ME/EPP..... | 259 |
| 8.10.6.6. Pontos a serem analisados quanto à subcontratação | 260 |
| 8.10.7. Participação de empresas reunidas em consórcio | 260 |
| 8.10.7.1. Da admissibilidade do consórcio como estratégia subsidiária ao parcelamento..... | 261 |
| 8.10.7.2. Requisitos para admissão ou vedação ao consórcio | 263 |
| 8.10.7.3. Limitação ao número de consorciados | 266 |
| 8.10.7.4. Pontos a serem analisados quanto à participação de empresas reunidas em consórcio..... | 267 |
| 8.11. Licitação por itens e agrupamento de objetos | 268 |
| 8.11.1. Licitação em conjunto (adjudicação por item) | 268 |
| 8.11.2. Agrupamento de itens (adjudicação por grupo) | 269 |
| 8.11.3. Registro de Preços e Agrupamento de Itens | 272 |
| 8.12. Identificação de providências de adequação prévia | 274 |
| 8.12.1. A solução e providências de adequação prévia | 274 |
| 8.12.2. Adequação de recursos humanos..... | 276 |
| 8.12.3. Adequação de infraestrutura..... | 277 |
| 8.12.4. Adequação organizacional | 278 |

| | |
|--|-----|
| 8.12.5. As providências de adequação e o cronograma de implementação..... | 278 |
| 8.13. Identificação de demandas correlatas e interdependentes..... | 279 |
| 8.13.1. Relação entre demandas e impacto no planejamento | 279 |
| 8.13.2. Demandas correlatas..... | 280 |
| 8.13.3. Demandas interdependentes | 281 |
| 8.13.4. Soluções ociosas e contratação emergencial de demanda interdependente | 282 |
| 8.13.5. A junção da contratação das demandas correlatas ou interdependentes em um único procedimento | 282 |
| 8.13.6. Ausência de demanda interdependente ou correlata..... | 283 |
| 8.13.7. Demandas correlatas/interdependentes e cronograma de implementação..... | 283 |
| 8.14. Descrição de possíveis impactos ambientais e medidas mitigadoras | 284 |
| 8.14.1. A sustentabilidade das contratações e o planejamento preliminar | 284 |
| 8.14.2. Sustentabilidade ao longo do ciclo do suprimento | 284 |
| 8.14.3. Análise da exigência de licença prévia na fase de planejamento..... | 285 |
| 8.15. Outros pontos passíveis de serem abordados | 288 |
| 8.15.1. Análise crítica das contratações anteriores..... | 288 |
| 8.15.2. Identificação do marco regulatório do negócio (requisitos legais)..... | 292 |
| 8.15.3. Outros parâmetros que podem ser analisados no ETP..... | 295 |
| 9. ETP para demandas complexas e para demandas rotineiras..... | 305 |
| 10. Análise de viabilidade da contratação..... | 307 |
| 10.1. Análise de viabilidade como requisito do ETP..... | 307 |
| 10.2. Análise de viabilidade de soluções rotineiras..... | 309 |
| 10.3. Análise de viabilidade de soluções de objetos complexos | 309 |
| 10.4. Declaração de viabilidade | 311 |
| 11. Classificação do ETP (decretação de sigilo) | 311 |
| 12. Medidas de Governança | 313 |

Capítulo

ANÁLISE DE RISCOS DA CONTRATAÇÃO 315

| | |
|--|-----|
| 1. Gestão de riscos do metaprocesso de contratação como ferramenta de governança | 315 |
| 2. Gestão de riscos das soluções específicas..... | 318 |
| 3. Tratamento a ser dado à análise de riscos da contratação..... | 319 |

Capítulo **5**

TERMO DE REFERÊNCIA..... 323

| | |
|---|-----|
| 1. Introdução | 323 |
| 2. Objetivo do termo de referência..... | 324 |
| 3. Quem deve elaborar o termo de referência..... | 327 |
| 3.1. Atribuições para elaboração do termo de referência..... | 327 |
| 3.2. Aprovação do Termo de Referência..... | 329 |
| 4. Obrigatoriedade da elaboração do termo de referência | 330 |
| 5. Relação entre termo de referência e ETP..... | 331 |
| 6. Elementos constitutivos do termo de referência..... | 332 |
| 6.1. Definição do objeto | 332 |
| 6.1.1. Definição do macro-objeto..... | 332 |
| 6.1.2. Especificação do objeto..... | 334 |
| 6.1.3. Classificação do objeto quanto à natureza jurídica: comum ou especial | 338 |
| 6.1.4. Classificação do objeto quanto ao status: bens de luxo e bens ordinários | 341 |
| 6.1.5. Classificação do objeto quanto à constância da necessidade: serviços e fornecimentos contínuos ou instantâneos (execução imediata) | 343 |
| 6.1.6. Classificação do serviço quanto à forma de dedicação da mão de obra empregada: exclusiva ou não exclusiva | 348 |
| 6.1.7. Classificação do serviço quanto ao nível técnico: predominantemente intelectual ou não predominantemente intelectual..... | 349 |
| 6.1.8. Classificação do objeto quanto à materialidade: grande vulto ou não regular | 350 |
| 6.1.9. Definição do prazo de duração do contrato e possibilidade de prorrogação..... | 351 |

| | |
|---|-----|
| 6.2. Da fundamentação da contratação..... | 356 |
| 6.3. Requisitos da contratação | 357 |
| 6.4. Descrição da solução como um todo | 359 |
| 6.5. Modelo de execução do objeto | 360 |
| 6.5.1. A dinâmica da cadeia de suprimento de ponta a ponta... | 360 |
| 6.5.2. Das medidas prévias de governança..... | 361 |
| 6.5.3. Condições de fornecimento de bens..... | 362 |
| 6.5.3.1. Modelo de entrega dos materiais: integral ou parcelado | 362 |
| 6.5.3.2. Prazo para entrega..... | 364 |
| 6.5.3.3. Início da contagem do prazo para entrega | 365 |
| 6.5.3.4. Local, dias e horários para entrega..... | 366 |
| 6.5.3.5. Outras condições de fornecimento..... | 366 |
| 6.5.3.6. Ordem de Compra (OC)/Ordem de Fornecimento (OF)..... | 368 |
| 6.5.4. Condições da prestação de serviços..... | 369 |
| 6.5.4.1. Prazo para início e para execução do serviço | 369 |
| 6.5.4.2. Local, horários e frequência..... | 371 |
| 6.5.4.3. Procedimento de execução do serviço: métodos, rotinas, insumos e equipamentos..... | 371 |
| 6.5.4.4. Serviços com dedicação exclusiva de mão de obra..... | 373 |
| 6.5.4.5. Ordem de Serviço (OS)..... | 374 |
| 6.5.5. Requisitos de regularidade e rastreabilidade dos documentos fiscais..... | 374 |
| 6.5.6. Elementos finais..... | 377 |
| 6.5.7. Crítica ao modelo de TR padronizado pelo SEGES/AGU..... | 377 |
| 6.6. Modelo de gestão do contrato | 377 |
| 6.6.1. Gestão do ciclo de vida do contrato..... | 377 |
| 6.6.1.1. As atividades inerentes à gestão contratual..... | 377 |
| 6.6.1.2. Governança da gestão contratual..... | 380 |
| 6.6.1.3. Planejamento do modelo de gestão fiscalização do contrato..... | 382 |
| 6.6.2. Exigência de garantia de execução contratual | 395 |
| 6.6.2.1. Da justificativa da exigência da garantia | 395 |
| 6.6.2.2. Cobertura da garantia contratual..... | 396 |
| 6.6.2.3. Definição do valor da garantia..... | 397 |
| 6.6.2.4. Prazo para apresentação | 398 |
| 6.6.2.5. Prazo de vigência/validade da garantia..... | 399 |
| 6.6.2.6. Extinção e liberação da garantia | 399 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 6.6.2.7. | Multa e rescisão..... | 400 |
| 6.6.2.8. | Conclusão | 400 |
| 6.6.3. | Definição do regime sancionatório do contrato e casos de rescisão | 404 |
| 6.6.3.1. | Introdução | 404 |
| 6.6.3.2. | Governança do regime sancionatório | 405 |
| 6.6.3.3. | Sanções relativas ao certame e sanções relativas à execução do contrato | 408 |
| 6.6.3.4. | Tipos abertos e tipos fechados | 410 |
| 6.6.3.5. | Tipos de sanção..... | 411 |
| 6.6.3.6. | Dosimetria das sanções..... | 414 |
| 6.6.3.7. | Casos de rescisão | 415 |
| 6.6.3.8. | Procedimentos acessórios..... | 416 |
| 6.6.3.9. | Técnicas de desenho do regime sancionatório específico | 416 |
| 6.7. | Critérios de medição e pagamento | 418 |
| 6.7.1. | Definição do critério de medição..... | 418 |
| 6.7.1.1. | Medição por unidade quantitativa de medida.... | 418 |
| 6.7.1.2. | Medição por cronograma físico-financeiro | 420 |
| 6.7.1.3. | Medição por unidade de esforço..... | 422 |
| 6.7.1.4. | Medição por Acordo de Nível de Serviços (ANS) ou Instrumento de Medição de Resultados (IMR)... | 425 |
| 6.7.1.5. | Remuneração por taxa de administração e por taxa de transação | 432 |
| 6.7.1.6. | Medição em razão da ocorrência de fato gerador..... | 436 |
| 6.7.1.7. | Modelos híbridos de remuneração | 438 |
| 6.7.2. | Condições de pagamento (<i>Procedure to Pay</i> – P2P)..... | 439 |
| 6.7.2.1. | Introdução | 439 |
| 6.7.2.2. | Abertura do processo e solicitação de pagamento... | 440 |
| 6.7.2.3. | Prazo e forma de pagamento..... | 441 |
| 6.7.2.4. | Do recebimento do objeto..... | 443 |
| 6.7.2.5. | Liquidação contábil da despesa..... | 447 |
| 6.7.2.6. | Do pagamento | 451 |
| 6.7.2.7. | Ordem cronológica dos pagamentos..... | 454 |
| 6.7.2.8. | Cabimento do pagamento antecipado..... | 457 |
| 6.8. | Estratégia de seleção do fornecedor..... | 460 |
| 6.8.1. | Montagem do plano de licitação | 461 |
| 6.8.2. | Definição do tipo de seleção do fornecedor (licitação ou direta) | 463 |

| | |
|---|------------|
| 6.8.3. Definição pela licitação e necessidade de definição da modalidade..... | 464 |
| 6.8.4. Critério de julgamento | 466 |
| 6.8.5. Inversão de fases do procedimento..... | 470 |
| 6.8.6. Definição do modo de disputa..... | 471 |
| 6.8.7. Forma de realização da licitação: eletrônica ou presencial..... | 475 |
| 6.8.8. Condições de participação no certame | 478 |
| 6.8.8.1. Regime jurídico dos requisitos participação | 479 |
| 6.8.8.2. Requisitos negativos de participação..... | 479 |
| 6.8.8.3. Requisitos positivos de participação..... | 489 |
| 6.8.9. Requisitos de habilitação..... | 497 |
| 6.8.9.1. Habilitação jurídica..... | 499 |
| 6.8.9.2. Habilitação fiscal, social e trabalhista | 502 |
| 6.8.9.3. Habilitação técnica..... | 505 |
| 6.8.9.4. Habilitação econômico-financeira..... | 532 |
| 7. Classificação do TR..... | 552 |
| 8. Medidas de Governança | 553 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 555 |