

SUMÁRIO

Capítulo

1

INTRODUÇÃO	27
1. Desafios do planejamento das contratações públicas brasileiras.....	27
2. Ruptura do paradigma licitocentrista.....	29
3. Gestão da ação governamental.....	35
3.1. Função planejar.....	36
3.1.1. Níveis de planejamento organizacional.....	39
3.1.2. Metaprocessos de contratação.....	40
3.1.3. O planejamento operacional das contratações.....	43
A) Documento de Formalização da Demanda (DFD).....	44
B) Estudos Técnicos Preliminares (ETP).....	44
C) Mapa de Riscos Específico (MRE).....	45
D) Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB).....	45
E) Orçamento Estimativo (OE).....	46
F) Minuta do Edital (ME).....	46
3.2. Função organizar.....	46
3.3. Função dirigir.....	47
3.4. Função controlar.....	48

Capítulo

2

GOVERNANÇA E GESTÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	51
--	----

1. Governança das contratações	51
1.1. Quem exerce a governança	52
1.2. Propósito da governança.....	52
1.3. Funções inerentes à governança.....	54
1.4. Ferramentas para implementar a governança	55
1.5. Instância de governança.....	56
1.6. Órgão de gestão das contratações	56
1.7. Relação entre os agentes de governança, gestão e operacionais....	56
2. Gestão das contratações	57
2.1. Reestruturação da área de contratações.....	58
2.2. Passo a passo para reestruturar a área de compras.....	60

Capítulo

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA.....	63
1. Política pública e suprimentos.....	63
1.1. Introdução	63
1.2. Deflagração do processo de planejamento	67
1.3. Unidade demandante.....	70
1.4. Autoridade competente	72
1.5. Características da solicitação da despesa	72
1.6. DFD no plano de contratações anual e DFD no metaprocessos de contratação: esclarecendo uma confusão criada pela Lei nº 14.133/21.....	73
2. Requisitos do DFD.....	75
2.1. Identificação da unidade administrativa requisitante e do servidor responsável pela solicitação	81
2.2. Identificação sucinta do objeto.....	81
2.3. Justificativa da necessidade da contratação.....	81
2.3.1. Introdução.....	81
2.3.2. Justificativa qualitativa da necessidade.....	82
2.3.2.1. Justificativa da necessidade vs. Indicação da solução	83
2.3.2.2. Atividade (fim e meio) e interesse público	85

2.3.2.3.	A justificativa da necessidade como balizador dos requisitos do objeto (solução).....	88
2.3.2.4.	O grau de detalhamento da justificativa da necessidade.....	91
2.3.2.5.	A justificativa como requisito de validade da contratação.....	92
2.3.3.	Justificativa quantitativa da necessidade.....	93
2.4.	Demonstração do alinhamento da demanda com o planejamento da instituição.....	95
2.4.1.	Alinhamento com o planejamento de gestão.....	96
2.4.2.	Alinhamento da contratação com as leis orçamentárias e indicação da dotação orçamentária.....	99
2.5.	Indicação sugestiva da solução.....	101
2.6.	Aspectos extrínsecos da demanda.....	102
2.6.1.	Data de disponibilização da solução.....	102
2.6.2.	Tipo do prazo.....	103
2.7.	Grau de prioridade da demanda.....	104
2.8.	Indicação do integrante técnico para compor a equipe de planejamento e a fiscalização contratual.....	105
2.9.	Análise sobre a necessidade de decretação do sigilo do DFD.....	107
3.	Análise do DFD e início da fase de planejamento.....	107
3.1.	Autoridade competente.....	108
3.2.	Responsabilidade pela análise do DFD.....	110
3.3.	Critérios para análise do DFD.....	112
3.3.1.	Princípio da Legalidade.....	113
3.3.2.	Princípio da Economicidade.....	113
3.3.3.	Princípio da Legitimidade.....	115
3.4.	O início efetivo do metaprocessos de contratação.....	116
4.	Riscos do DFD.....	116
5.	Medidas de Governança.....	119
6.	Modelos.....	120

Capítulo 

ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES.....	125
---	------------

1. Introdução.....	125
2. Objetivo do ETP	134
2.1. Análise de Viabilidade da Solução.....	135
2.2. Fundamento do Termo de Referência e do Projeto Básico.....	136
3. Escopo do planejamento: projetos e operações.....	137
3.1. Projetos e operações: conceitos necessários	138
3.2. ETP no planejamento de projetos (objetos inéditos/complexos) – EVTEA	142
3.3. ETP no planejamento de operações (objetos rotineiros) – Estudo de Ressuprimento.....	144
3.4. Conclusão	146
4. Quem deve elaborar o ETP.....	148
4.1. Introdução	148
4.2. Saberes exigidos para o planejamento.....	148
4.3. Papéis dos integrantes do planejamento	149
4.4. Modelos de estruturação de planejamento	151
4.4.1. Equipe de planejamento.....	151
4.4.2. Agente de planejamento e setor de planejamento.....	152
4.4.3. Quem não pode planejar	152
4.5. Designação da equipe de planejamento	152
4.6. Ciência do encargo	153
4.7. Prazo para conclusão dos trabalhos.....	153
5. ETP: obrigatório ou facultativo.....	154
6. A relação do ETP com os demais artefatos.....	158
7. Verticalização do planejamento da contratação.....	163
8. Elementos constitutivos do ETP	165
8.1. Introdução	165
8.1.1. Requisitos do ETP em diversos normativos.....	165
8.1.2. Da ordenação lógico-analítica dos requisitos do ETP.....	166
8.2. Justificativa da necessidade da contratação	167
8.3. Alinhamento da demanda com o planejamento da organização .	168
8.4. Requisitos da contratação	170
8.4.1. Requisitos da contratação no planejamento de projetos...	170
8.4.2. Requisitos da contratação no planejamento das soluções rotineiras	171

8.5.	Levantamento das alternativas de solução disponíveis no mercado	173
8.5.1.	Levantamento de mercado no planejamento de projetos	173
8.5.2.	Levantar soluções de mercado: ferramentas de prospecção	178
8.5.2.1.	Benchmarking: análise de contratações similares feitas por outros órgãos ou entidades privadas...	179
8.5.2.2.	Diálogo com o Mercado: utilização do Request For Information (RFI).....	180
8.5.2.3.	Levantamento do TCO (<i>Total Cost of Ownership</i>): custo total de propriedade de um ativo.....	182
8.5.2.4.	Levantamento custo da execução direta e indireta (<i>outsourcing</i>) de serviços	186
8.5.2.5.	Chamamentos públicos de doação e permutas ...	187
8.5.3.	Realizar a comparação de custo-benefício entre as soluções levantadas: comparação multi-paramétrica	188
8.5.4.	Justificar a escolha da melhor solução (<i>best value for money</i>).....	193
8.5.5.	Levantamento de mercado no planejamento de contratações rotineiras	196
8.5.5.1.	Descrição provisória da solução única e atualização do catálogo de materiais e serviços	197
8.6.	Benefícios esperados com a solução	199
8.7.	Previsão de demanda (<i>customer demand planning</i>)	200
8.7.1.	Calibrando a necessidade.....	200
8.7.2.	A estimação da demanda como requisito de validade das contratações	202
8.7.3.	O estudo técnico de previsão da demanda.....	204
8.7.4.	Predefinição do mapeamento e metodologia de previsão da demanda como instrumento de governança das contratações	205
8.7.5.	Etapas do estudo técnico de previsão da demanda	206
8.7.6.	Relação de estimativa entre demandas correlatas	224
8.7.7.	Monitoramento e avaliação do modelo de prognóstico....	224
8.7.8.	Responsabilidade pela previsão da demanda	225
8.7.9.	Estimativa da demanda e registro de preços.....	226
8.7.10.	Governança da estimativa da demanda	227
8.8.	Estimativa preliminar de preço.....	228
8.8.1.	Estimativa de custos no ETP e no TR	228

8.8.2.	Estimativa preliminar do valor da contratação no planejamento de projetos: comparação econômica de modelos de solução	228
8.8.3.	Metodologia da elaboração da estimativa preliminar de custos: orçamento paramétrico.....	231
8.8.4.	Estimativa Preliminar de custos no planejamento das soluções rotineiras – orçamento expedido ou postergado.	231
8.9.	Descrição da solução como um todo.....	233
8.9.1.	Requisitos de manutenção e ciclo de vida dos ativos.....	235
8.9.2.	Requisitos socioambientais e economia circular	243
8.9.3.	Requisitos legais (setores econômicos regulados)	243
8.9.4.	Requisito temporal da solução (início e duração)	246
8.9.5.	Da exigência de carta de solidariedade.....	247
8.9.6.	Requisitos de marca ou modelo	248
8.9.7.	Da vedação de utilização de marca/produto na execução do serviço	251
8.9.8.	Requisitos de prazo de validade	251
8.9.9.	Requisitos de transporte.....	252
8.9.10.	Requisitos de instalação e capacitação	252
8.9.11.	Requisitos documentais.....	253
8.9.12.	Requisitos especiais.....	253
8.10.	Análise de cabimento do parcelamento do objeto.....	253
8.10.1.	A inadequação da análise do parcelamento do objeto no ETP	253
8.10.2.	O parcelamento como princípio da logística pública e relação com a estrutura de mercado	254
8.10.3.	Métodos de parcelamento.....	257
8.10.4.	Parcelamento formal do objeto.....	259
8.10.4.1.	O parcelamento como princípio/diretriz.....	262
8.10.4.2.	Requisitos para o parcelamento formal	263
8.10.4.3.	Definição do critério de parcelamento do objeto ...	269
8.10.4.4.	Definição do número de lotes	271
8.10.4.5.	Manutenção da modalidade licitatória originária e o fracionamento ilícito do objeto	272
8.10.5.	Parcelamento material do objeto.....	273
8.10.6.	Da subcontratação do objeto	273
8.10.6.1.	Definição do objeto da subcontratação	275
8.10.6.2.	Qualificação técnica do subcontratado	277
8.10.6.3.	Fixação do limite para subcontratação	278

8.10.6.4. Dinâmica da subcontratação e outras restrições.	279
8.10.6.5. Da possibilidade de se exigir a subcontratação de ME/EPP.....	280
8.10.6.6. Pontos a serem analisados quanto à subcontratação	281
8.10.7. Participação de empresas reunidas em consórcio	281
8.10.7.1. Da admissibilidade do consórcio como estratégia subsidiária ao parcelamento.....	282
8.10.7.2. Requisitos para admissão ou vedação ao consórcio	284
8.10.7.3. Limitação ao número de consorciados	287
8.10.7.4. Pontos a serem analisados quanto à participação de empresas reunidas em consórcio.....	288
8.11. Licitação por itens e agrupamento de objetos	289
8.11.1. Licitação em conjunto (adjudicação por item)	289
8.11.2. Agrupamento de itens (adjudicação por grupo)	290
8.11.3. Registro de Preços e Agrupamento de Itens	293
8.12. Identificação de providências de adequação prévia	295
8.12.1. A solução e providências de adequação prévia	295
8.12.2. Adequação de recursos humanos.....	297
8.12.3. Adequação de infraestrutura	298
8.12.4. Adequação organizacional	299
8.12.5. As providências de adequação e o cronograma de implementação	299
8.13. Identificação de demandas correlatas e interdependentes	300
8.13.1. Relação entre demandas e impacto no planejamento	300
8.13.2. Demandas correlatas.....	301
8.13.3. Demandas interdependentes	302
8.13.4. Soluções ociosas e contratação emergencial de demanda interdependente	303
8.13.5. A junção da contratação das demandas correlatas ou interdependentes em um único procedimento	303
8.13.6. Ausência de demanda interdependente ou correlata.....	304
8.13.7. Demandas correlatas/interdependentes e cronograma de implementação	304
8.14. Descrição de possíveis impactos ambientais e medidas mitigadoras.....	305
8.14.1. A sustentabilidade das contratações e o planejamento preliminar	305

8.14.2. Sustentabilidade ao longo do ciclo do suprimento	305
8.14.3. Análise da exigência de licença prévia na fase de planejamento.....	306
8.15. Outros pontos passíveis de serem abordados	309
8.15.1. Análise crítica das contratações anteriores.....	309
8.15.2. Identificação do marco regulatório do negócio (requisitos legais).....	313
8.15.3. Contratação simultânea de serviços.....	316
8.15.4. Outros parâmetros que podem ser analisados no ETP.....	320
9. ETP para demandas complexas e para demandas rotineiras.....	330
10. Análise de viabilidade da contratação.....	333
10.1. Análise de viabilidade como requisito do ETP.....	333
10.2. Análise de viabilidade de soluções rotineiras.....	334
10.3. Análise de viabilidade de soluções de objetos complexos	335
10.4. Declaração de viabilidade	336
11. Publicidade e classificação do ETP (decretação de sigilo)	337
12. Medidas de Governança.....	339

Capítulo **5**

ANÁLISE DE RISCOS DA CONTRATAÇÃO..... 341

1. Gestão de riscos do metaprocesso de contratação como ferramenta de governança.....	341
2. Gestão de riscos das soluções específicas.....	344
3. Tratamento a ser dado à análise de riscos da contratação	345

Capítulo **6**

TERMO DE REFERÊNCIA..... 349

1. Introdução.....	349
2. Objetivo do termo de referência.....	350
3. Quem deve elaborar o termo de referência.....	353

3.1. Atribuições para elaboração do termo de referência.....	353
3.2. Aprovação do Termo de Referência.....	355
4. Obrigatoriedade da elaboração do termo de referência	356
5. Relação entre termo de referência e ETP.....	357
6. Elementos constitutivos do termo de referência	358
6.1. Definição do objeto	358
6.1.1. Definição do macro-objeto.....	358
6.1.2. Especificação do objeto.....	360
6.1.3. Classificação do objeto quanto à natureza jurídica: comum ou especial	364
6.1.4. Classificação do objeto quanto ao status: bens de luxo e bens ordinários	367
6.1.5. Classificação do objeto quanto à constância da necessidade: serviços e fornecimentos contínuos ou instantâneos (execução imediata)	369
6.1.6. Classificação do serviço quanto à forma de dedicação da mão de obra empregada: exclusiva ou não exclusiva	374
6.1.7. Classificação do serviço quanto ao nível técnico: predominantemente intelectual ou não predominantemente intelectual.....	376
6.1.8. Classificação do objeto quanto à materialidade: grande vulto ou não regular	377
6.1.9. Definição do prazo de duração do contrato e possibilidade de prorrogação.....	378
6.2. Da fundamentação da contratação.....	383
6.3. Requisitos da contratação	384
6.4. Descrição da solução como um todo.....	385
6.5. Modelo de execução do objeto	386
6.5.1. A dinâmica da cadeia de suprimento de ponta a ponta...	386
6.5.2. Das medidas prévias de governança.....	388
6.5.3. Condições de fornecimento de bens.....	388
6.5.3.1. Modelo de entrega dos materiais: integral ou parcelado	388
6.5.3.2. Prazo para entrega.....	390
6.5.3.3. Início da contagem do prazo para entrega	392
6.5.3.4. Local, dias e horários para entrega.....	392
6.5.3.5. Outras condições de fornecimento.....	393

6.5.3.6.	Ordem de Compra (OC)/Ordem de Fornecimento (OF).....	394
6.5.4.	Condições da prestação de serviços.....	395
6.5.4.1.	Prazo para início e para execução do serviço.....	396
6.5.4.2.	Local, horários e frequência.....	397
6.5.4.3.	Procedimento de execução do serviço: métodos, rotinas, insumos e equipamentos.....	398
6.5.4.4.	Serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.....	399
6.5.4.5.	Ordem de Serviço (OS).....	400
6.5.5.	Requisitos de regularidade e rastreabilidade dos documentos fiscais.....	400
6.5.6.	Elementos finais.....	403
6.5.7.	Crítica ao modelo de TR padronizado pelo SEGES/AGU	403
6.6.	Modelo de gestão do contrato	403
6.6.1.	Gestão do ciclo de vida do contrato.....	403
6.6.1.1.	As atividades inerentes à gestão contratual.....	403
6.6.1.2.	Governança da gestão contratual.....	406
6.6.1.3.	Planejamento do modelo de gestão fiscalização do contrato.....	408
6.6.2.	Exigência de garantia de execução contratual	421
6.6.2.1.	Da justificativa da exigência da garantia	421
6.6.2.2.	Cobertura da garantia contratual.....	422
6.6.2.3.	Definição do valor da garantia.....	423
6.6.2.4.	Prazo para apresentação	424
6.6.2.5.	Prazo de vigência/validade da garantia.....	425
6.6.2.6.	Extinção e liberação da garantia	425
6.6.2.7.	Multa e rescisão.....	426
6.6.2.8.	Conclusão	426
6.6.3.	Definição do regime sancionatório do contrato e casos de rescisão	430
6.6.3.1.	Introdução	430
6.6.3.2.	Governança do regime sancionatório	431
6.6.3.3.	Sanções relativas ao certame e sanções relativas à execução do contrato	434
6.6.3.4.	Tipos abertos e tipos fechados	436
6.6.3.5.	Tipos de sanção.....	437
6.6.3.6.	Dosimetria das sanções.....	440
6.6.3.7.	Casos de rescisão	441
6.6.3.8.	Procedimentos acessórios.....	442

6.6.3.9.	Técnicas de desenho do regime sancionatório específico	442
6.7.	Critérios de medição e pagamento	444
6.7.1.	Definição do critério de medição.....	445
6.7.1.1.	Medição por unidade quantitativa de medida (critério binário).....	445
6.7.1.2.	Medição por cronograma físico-financeiro	446
6.7.1.3.	Medição por unidade de esforço.....	448
6.7.1.4.	Medição por Acordo de Nível de Serviços (ANS) ou Instrumento de Medição de Resultados (IMR)...	451
6.7.1.5.	Remuneração por taxa de administração e por taxa de transação	458
6.7.1.6.	Medição em razão da ocorrência de fato gerador	463
6.7.1.7.	Modelos híbridos de remuneração	465
6.7.2.	Condições de pagamento (<i>procedure to pay</i> – P2P)	465
6.7.2.1.	Introdução	465
6.7.2.2.	Abertura do processo e solicitação de pagamento....	466
6.7.2.3.	Prazo e forma de pagamento.....	468
6.7.2.4.	Do recebimento do objeto.....	470
6.7.2.5.	Liquidação contábil da despesa.....	473
6.7.2.6.	Do pagamento	478
6.7.2.7.	Ordem cronológica dos pagamentos.....	481
6.7.2.8.	Cabimento do pagamento antecipado.....	484
6.8.	Estratégia de seleção do fornecedor.....	487
6.8.1.	Montagem do plano de licitação	488
6.8.2.	Definição do tipo de seleção do fornecedor (licitação ou direta)	490
6.8.3.	Definição pela licitação e necessidade de definição da modalidade	491
6.8.4.	Critério de julgamento	493
6.8.5.	Inversão de fases do procedimento.....	497
6.8.6.	Definição do modo de disputa	498
6.8.7.	Forma de realização da licitação: eletrônica ou presencial.....	502
6.8.8.	Condições de participação no certame	505
6.8.8.1.	Regime jurídico dos requisitos participação.....	506
6.8.8.2.	Requisitos negativos de participação.....	506
6.8.8.3.	Requisitos positivos de participação.....	516
6.8.9.	Requisitos de habilitação.....	524

6.8.9.1. Habilitação jurídica.....	527
6.8.9.2. Habilitação fiscal, social e trabalhista	530
6.8.9.3. Habilitação técnica.....	533
6.8.9.4. Habilitação econômico-financeira.....	561
7. Classificação do TR.....	581
8. Medidas de Governança	582
BIBLIOGRAFIA.....	583