

SUMÁRIO

Capítulo

1

INTRODUÇÃO	27
1. Desafios do planejamento das contratações públicas brasileiras.....	27
2. Ruptura do paradigma licitatóriocentrista.....	29
3. Gestão da ação governamental.....	35
3.1. Função planejar	36
3.1.1. Níveis de planejamento organizacional	39
3.1.2. Metaprocisso 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.....	53
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 demandante e do servidor responsável pela solicitação.....	81
2.2. Identificação sucinta do objeto	81
2.3. Justificativa da necessidade da contratação.....	82
2.3.1. Introdução.....	82
2.3.2. Justificativa qualitativa da necessidade.....	83
2.3.2.1. Justificativa da necessidade vs. Indicação da solução	83
2.3.2.2. Atividade (fim e meio) e interesse público	86
2.3.2.3. A justificativa da necessidade como balizador dos requisitos do objeto (solução).....	90
2.3.2.4. O grau de detalhamento da justificativa da necessidade.....	93

2.3.2.5. A justificativa como requisito de validade da contratação.....	94
2.3.3. Justificativa quantitativa da necessidade	95
2.4. Demonstração do alinhamento da demanda com o planejamento da instituição.....	97
2.4.1. Alinhamento com o planejamento de gestão	98
2.4.2. Alinhamento da contratação com as leis orçamentárias e indicação da dotação orçamentária.....	101
2.5. Indicação sugestiva da solução.....	103
2.6. Aspectos extrínsecos da demanda.....	104
2.6.1. Data de disponibilização da solução.....	104
2.6.2. Tipo do prazo.....	105
2.7. Grau de prioridade da demanda.....	106
2.8. Indicação do integrante técnico para compor a equipe de planejamento e a fiscalização contratual	107
2.9. Análise sobre a necessidade de decretação do sigilo do DFD.....	109
3. Análise do DFD e início da fase de planejamento	109
3.1. Autoridade competente	110
3.2. Responsabilidade pela análise do DFD.....	113
3.3. Critérios para análise do DFD	114
3.3.1. Princípio da Legalidade.....	115
3.3.2. Princípio da Economicidade	115
3.3.3. Princípio da Legitimidade.....	117
3.4. O início efetivo do metaprocesso de contratação	118
4. Riscos do DFD	119
5. Medidas de Governança.....	122
6. Modelos.....	123

Capítulo

4

ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES.....	127
1. Introdução.....	127
2. Objetivo do ETP	136
2.1. Análise de Viabilidade da Solução	137
2.2. Fundamento do Termo de Referência e do Projeto Básico.....	138
3. Escopo do planejamento: projetos e operações	140

3.1. Projetos e operações: conceitos necessários.....	140
3.2. ETP no planejamento de projetos – EVTEA	145
3.3. ETP no planejamento de operações (objetos rotineiros) – Estudo de Ressuprimento.....	146
3.4. Conclusão.....	149
4. Quem deve elaborar o ETP.....	151
4.1. Introdução.....	151
4.2. Saberes exigidos para o planejamento.....	151
4.3. Papéis dos integrantes do planejamento	152
4.4. Modelos de estruturação de planejamento	154
4.4.1. Equipe de planejamento	154
4.4.2. Agente de planejamento e setor de planejamento.....	154
4.4.3. Quem não pode planejar	155
4.5. Designação da equipe de planejamento.....	155
4.6. Ciência do encargo.....	156
4.7. Prazo para conclusão dos trabalhos de planejamento	156
5. ETP: obrigatório ou facultativo.....	157
6. A relação do ETP com os demais artefatos.....	161
7. Verticalização do planejamento da contratação.....	166
8. Elementos constitutivos do ETP	168
8.1. Introdução.....	168
8.1.1. Requisitos do ETP em diversos normativos.....	168
8.1.2. Da ordenação lógico-analítica dos requisitos do ETP.....	169
8.2. Justificativa da necessidade da contratação.....	170
8.3. Alinhamento da demanda com o planejamento da organização..	171
8.4. Requisitos da contratação	173
8.4.1. Requisitos da contratação no planejamento de projetos ...	173
8.4.2. Requisitos da contratação no planejamento das soluções rotineiras.....	175
8.4.3. Requisitos da contratação no planejamento das soluções rotineiras.....	176
8.5. Levantamento das alternativas de solução disponíveis no mercado	176
8.5.1. Levantamento de mercado no planejamento de projetos..	177
8.5.2. Levantar soluções de mercado: ferramentas de prospecção	182
8.5.2.1. <i>Benchmarking</i> : análise de contratações similares feitas por outros órgãos ou entidades privadas....	183

8.5.2.2.	Diálogo com o Mercado: utilização do <i>Request For Information</i> (RFI)	184
8.5.2.3.	Levantamento do TCO (<i>Total Cost of Ownership</i>): custo total de propriedade de um ativo.....	186
8.5.2.4.	Levantamento do custo da execução direta e indireta (<i>outsourcing</i>) de serviços.....	190
8.5.2.5.	Chamamento público de doação e permuta.....	191
8.5.3.	Realizar a comparação de custo-benefício entre as soluções levantadas: comparação multi-paramétrica	192
8.5.4.	Justificar a escolha da melhor solução (<i>best value for money</i>): tridimensionalidade do benefício	198
8.5.5.	Levantamento de mercado no planejamento de contratações rotineiras	201
8.5.5.1.	Descrição provisória da solução única e atualização do catálogo de materiais e serviços.....	202
8.6.	Benefícios esperados com a solução	203
8.7.	Previsão de demanda (<i>customer demand planning</i>).....	205
8.7.1.	Calibrando a necessidade.....	205
8.7.2.	A estimativa da demanda como requisito de validade das contratações	207
8.7.3.	O estudo técnico de previsão da demanda	209
8.7.4.	Predefinição do mapeamento e metodologia de previsão da demanda como instrumento de governança das contratações.....	211
8.7.5.	Etapas do estudo técnico de previsão da demanda	211
8.7.6.	Relação de estimativa entre demandas correlatas.....	229
8.7.7.	Monitoramento e avaliação do modelo de prognóstico	229
8.7.8.	Responsabilidade pela previsão da demanda.....	230
8.7.9.	Estimativa da demanda e registro de preços	232
8.7.10.	Estimativa da demanda e credenciamento	233
8.7.11.	Uso da inteligência artificial na estimativa de demanda ...	234
8.7.12.	Governança da estimativa da demanda	234
8.8.	Estimativa preliminar de preço	235
8.8.1.	Estimativa de custos no ETP e no TR.....	235
8.8.2.	Estimativa preliminar do valor da contratação no planejamento de projetos: comparação econômica de modelos de solução.....	236
8.8.2.1.	Metodologia da elaboração da estimativa preliminar de custos: orçamento paramétrico.....	238

8.8.3. Estimativa Preliminar de custos no planejamento das soluções rotineiras – orçamento expedito ou postergado .	239
8.9. Descrição da solução como um todo.....	241
8.9.1. Requisitos de manutenção e ciclo de vida dos ativos.....	244
8.9.2. Requisitos socioambientais e economia circular.....	251
8.9.3. Requisitos legais (setores econômicos regulados).....	252
8.9.4. Requisito temporal da solução (início e duração).....	255
8.9.5. Da exigência de carta de solidariedade.....	256
8.9.6. Requisitos de marca ou modelo	257
8.9.7. Da vedação de utilização de marca/produto na execução do serviço	259
8.9.8. Requisitos de prazo de validade.....	260
8.9.9. Requisitos de transporte.....	261
8.9.10. Requisitos de instalação e capacitação.....	261
8.9.11. Requisitos documentais	261
8.9.12. Acessórios.....	261
8.9.13. Requisitos especiais.....	262
8.10. Análise de cabimento do parcelamento do objeto.....	262
8.10.1. A inadequação da análise do parcelamento do objeto no ETP	262
8.10.2. O parcelamento como princípio da logística pública e relação com a estrutura de mercado.....	263
8.10.3. Métodos de parcelamento.....	266
8.10.4. Parcelamento formal do objeto	268
8.10.4.1. O parcelamento como princípio/diretriz.....	270
8.10.4.2. Requisitos para o parcelamento formal.....	271
8.10.4.3. Definição do critério de parcelamento do objeto.....	277
8.10.4.4. Definição do número de lotes	280
8.10.4.5. Manutenção da modalidade licitatória originária e o fracionamento ilícito do objeto.....	281
8.10.5. Parcelamento material do objeto.....	282
8.10.6. Da subcontratação do objeto	282
8.10.6.1. Definição do objeto da subcontratação.....	284
8.10.6.2. Qualificação técnica do subcontratado	286
8.10.6.3. Fixação do limite para subcontratação.....	287
8.10.6.4. Dinâmica da subcontratação e outras restrições .	288
8.10.6.5. Da possibilidade de se exigir a subcontratação de ME/EPP	289

8.10.6.6. Pontos a serem analisados quanto à subcontratação.....	290
8.10.7. Participação de empresas reunidas em consórcio	290
8.10.7.1. Da admissibilidade do consórcio como estratégia subsidiária ao parcelamento.....	292
8.10.7.2. Requisitos para admissão ou vedação ao consórcio.....	293
8.10.7.3. Limitação ao número de consorciados.....	296
8.10.7.4. Pontos a serem analisados quanto à participação de empresas reunidas em consórcio	297
8.11. Licitação por itens e agrupamento de objetos	298
8.11.1. Licitação em conjunto (adjudicação por item)	298
8.11.2. Agrupamento de itens (adjudicação por grupo).....	299
8.11.3. Registro de Preços e Agrupamento de Itens.....	303
8.12. Identificação de providências de adequação prévia à contratação.....	304
8.12.1. A solução e providências de adequação prévia.....	305
8.12.2. Adequação de recursos humanos.....	307
8.12.3. Adequação de infraestrutura	308
8.12.4. Adequação organizacional	308
8.12.5. As providências de adequação e o cronograma de implementação.....	309
8.13. Identificação de demandas correlatas e interdependentes	310
8.13.1. Relação entre demandas e impacto no planejamento	310
8.13.2. Demandas correlatas	310
8.13.3. Demandas interdependentes	311
8.13.4. Soluções ociosas e contratação emergencial de demanda interdependente	312
8.13.5. A junção da contratação das demandas correlatas ou interdependentes em um único procedimento.....	313
8.13.6. Ausência de demanda interdependente ou correlata.....	313
8.13.7. Demandas correlatas/interdependentes e cronograma de implementação	314
8.14. Descrição de possíveis impactos ambientais e medidas mitigadoras.....	314
8.14.1. A sustentabilidade das contratações e o planejamento preliminar	314
8.14.2. Sustentabilidade ao longo do ciclo do suprimento	315

8.14.3. Análise da exigência de licença prévia na fase de planejamento	316
8.15. Outros tópicos passíveis de serem abordados.....	318
8.15.1. Análise crítica das contratações anteriores.....	318
8.15.2. Identificação do marco regulatório do negócio (requisitos legais).....	322
8.15.3. Estratégia de seleção do fornecedor	326
8.15.4. Contratação simultânea (<i>multiple sourcing</i>)	331
8.15.5. Outros parâmetros que podem ser analisados no ETP	335
9. ETP para demandas complexas e para demandas rotineiras	341
10. Análise de viabilidade da contratação	344
10.1. Análise de viabilidade como requisito do ETP.....	344
10.2. Análise de viabilidade de soluções rotineiras.....	345
10.3. Análise de viabilidade de soluções de objetos complexos	345
10.4. Declaração de viabilidade	347
11. Publicidade e Classificação do ETP (decretação de sigilo)	348
12. Medidas de Governança.....	350

Capítulo

5

ANÁLISE DE RISCOS DA CONTRATAÇÃO..... 351

1. Gestão de riscos do metaprocesso de contratação como ferramenta de governança.....	351
2. Gestão de riscos das soluções específicas.....	354
3. Tratamento a ser dado à análise de riscos da contratação	356

Capítulo

6

TERMO DE REFERÊNCIA..... 359

1. Introdução.....	359
2. Objetivo do termo de referência.....	360
3. Quem deve elaborar o termo de referência.....	363

3.1. Atribuições para elaboração do termo de referência.....	363
3.2. Aprovação do Termo de Referência.....	365
4. Obrigatoriedade da elaboração do termo de referência	366
5. Relação entre termo de referência e ETP.....	367
6. Elementos constitutivos do termo de referência	369
6.1. Definição do objeto.....	369
6.1.1. Definição do macro-objeto.....	369
6.1.2. Especificação do objeto	370
6.1.3. Classificação do objeto quanto à natureza jurídica: comum ou especial.....	375
6.1.4. Classificação do objeto quanto ao <i>status</i> : bens de luxo e bens ordinários	378
6.1.5. Classificação do objeto quanto à divisibilidade: divisível ou indivisível	379
6.1.6. Classificação do objeto quanto à constância da necessidade: serviços e fornecimentos contínuos ou instantâneos (execução imediata).....	380
6.1.7. Classificação do serviço quanto à forma de dedicação da mão de obra empregada: exclusiva ou não exclusiva	385
6.1.8. Classificação do serviço quanto ao nível técnico: predominantemente intelectual ou não predominantemente intelectual	387
6.1.9. Classificação do objeto quanto à materialidade: grande vulto ou não regular.....	388
6.1.10. Definição do prazo de duração do contrato e possibilidade de prorrogação.....	389
6.2. Da fundamentação da contratação.....	394
6.3. Requisitos da contratação	395
6.4. Descrição da solução como um todo.....	397
6.5. Modelo de execução do objeto.....	397
6.5.1. A dinâmica da cadeia de suprimento de ponta a ponta....	397
6.5.2. Das medidas prévias de governança	399
6.5.3. Condições de fornecimento de bens.....	399
6.5.3.1. Modelo de entrega dos materiais: integral ou parcelado	399
6.5.3.2. Prazo para entrega	401
6.5.3.3. Início da contagem do prazo para entrega	402
6.5.3.4. Local, dias e horários para entrega	403

6.5.3.5.	Outras condições de fornecimento.....	403
6.5.3.6.	Ordem de Compra (OC)/Ordem de Fornecimento (OF)	405
6.5.4.	Condições da prestação de serviços.....	406
6.5.4.1.	Prazo para início e para execução do serviço.....	407
6.5.4.2.	Local, horários e frequência.....	408
6.5.4.3.	Procedimento de execução do serviço: métodos, rotinas, insumos e equipamentos.....	408
6.5.4.4.	Serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.....	410
6.5.4.5.	Ordem de Serviço (OS).....	411
6.5.5.	Requisitos de regularidade e rastreabilidade dos documentos fiscais	411
6.5.6.	Elementos finais.....	414
6.5.7.	Crítica ao modelo de TR padronizado pelo SEGES/AGU	414
6.6.	Modelo de gestão do contrato.....	414
6.6.1.	Gestão do ciclo de vida do contrato	414
6.6.1.1.	As atividades inerentes à gestão contratual.....	414
6.6.1.2.	Governança da gestão contratual.....	417
6.6.1.3.	Planejamento do modelo de gestão fiscalização do contrato.....	419
6.6.2.	Exigência de garantia de execução contratual.....	432
6.6.2.1.	Da justificativa da exigência da garantia	432
6.6.2.2.	Cobertura da garantia contratual.....	433
6.6.2.3.	Definição do valor da garantia.....	434
6.6.2.4.	Prazo para apresentação.....	436
6.6.2.5.	Prazo de vigência/validade da garantia.....	436
6.6.2.6.	Extinção e liberação da garantia.....	437
6.6.2.7.	Multa e rescisão.....	437
6.6.2.8.	Conclusão.....	437
6.6.3.	Definição do regime sancionatório do contrato e casos de rescisão	441
6.6.3.1.	Introdução.....	441
6.6.3.2.	Governança do regime sancionatório.....	442
6.6.3.3.	Sanções relativas ao certame e sanções relativas à execução do contrato.....	446
6.6.3.4.	Tipos abertos e tipos fechados	448
6.6.3.5.	Tipos de sanção	449
6.6.3.6.	Dosimetria das sanções	452
6.6.3.7.	Casos de rescisão.....	452

6.6.3.8.	Procedimentos acessórios	453
6.6.3.9.	Técnicas de desenho do regime sancionatório específico	454
6.7.	Critérios de medição e pagamento	456
6.7.1.	Definição do critério de medição	456
6.7.1.1.	Medição por unidade quantitativa de medida (critério binário).....	456
6.7.1.2.	Medição por cronograma físico-financeiro.....	458
6.7.1.3.	Medição por unidade de esforço	459
6.7.1.4.	Medição por Acordo de Nível de Serviços (ANS) ou Instrumento de Medição de Resultados (IMR) ...	462
6.7.1.5.	Remuneração por taxa de administração e por taxa de transação.....	469
6.7.1.6.	Medição em razão da ocorrência de fato gera- dor.....	473
6.7.1.7.	Modelos híbridos de remuneração.....	476
6.7.2.	Condições de pagamento (<i>procedure to pay</i> – P2P)	476
6.7.2.1.	Introdução.....	476
6.7.2.2.	Abertura do processo e solicitação de pagamen- to.....	477
6.7.2.3.	Prazo e forma de pagamento.....	479
6.7.2.4.	Do recebimento do objeto.....	481
6.7.2.5.	Liquidação contábil da despesa.....	484
6.7.2.6.	Do pagamento.....	489
6.7.2.7.	Ordem cronológica dos pagamentos	492
6.7.2.8.	Cabimento do pagamento antecipado.....	495
6.8.	Estratégia de seleção do fornecedor.....	498
6.8.1.	Montagem do plano de licitação.....	498
6.8.2.	Definição do tipo de seleção do fornecedor (licitação ou direta)	501
6.8.3.	Definição pela licitação e necessidade de definição da modalidade.....	501
6.8.4.	Critério de julgamento.....	503
6.8.5.	Inversão de fases do procedimento	507
6.8.6.	Definição do modo de disputa.....	508
6.8.7.	Forma de realização da licitação: eletrônica ou presen- cial	513
6.8.8.	Condições de participação no certame	515
6.8.8.1.	Regime jurídico dos requisitos de participação ...	516
6.8.8.2.	Requisitos negativos de participação	517

6.8.8.3. Requisitos positivos de participação	526
6.8.9. Requisitos de habilitação	535
6.8.9.1. Habilitação jurídica.....	538
6.8.9.2. Habilitação fiscal, social e trabalhista.....	541
6.8.9.3. Habilitação técnica.....	544
6.8.9.4. Habilitação econômico-financeira	572
7. Classificação do TR.....	592
8. Medidas de Governança.....	593
 Bibliografia	 595