

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1

O DEVER DE PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	31
1.1. Princípio do Planejamento na Lei 14.133/21	32

CAPÍTULO 2

GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	39
2.1. Dimensões Conceituais da Governança.....	40
2.1.1. Governança e o problema de agência	45
2.1.2. Governança e Gestão: dimensões complementares, não equivalentes	48
2.1.2.1. Uma analogia didática: o time de futebol	49
2.1.2.2. Relação entre governança e gestão: interdependência crítica	50
2.1.3. A evolução dos modelos de governança na Administração Pública.....	51
2.1.3.1. O modelo burocrático: racionalidade legal e hierarquia.....	51
2.1.3.2. O modelo gerencial: eficiência e resultados.....	52
2.1.3.3. O modelo em rede: cooperação e coordenação..	53
2.1.3.4. A coexistência dos modelos: uma governança plural	54
2.2. Governança nas contratações públicas.....	56
2.2.1. Gestão por competências.....	62
2.2.1.1. Quais são as funções essenciais	64

2.2.1.2.	Preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;	66
2.2.1.3.	Que tenham comprovada capacidade técnica para função que exercem	67
2.2.1.4.	Gerenciamento do conflito de interesses.....	69
2.2.1.5.	Segregações de funções	71
2.2.2.	Política de Sustentabilidade	74
2.2.3.	Plano de Contratação anual.....	80
2.2.4.	Política de Gestão de Estoques	81
2.2.5.	Política de Centralização de Compras	82
2.2.6.	Controle das contratações públicas.....	86
2.2.7.	Gestão de riscos nas contratações públicas	88
2.2.8.	A Governança e a Gestão das Aquisições na Administração Pública Federal: Análise do Acórdão 2622/2015 - Plenário do TCU.....	89

CAPÍTULO 3

FERRAMENTAS DE PLANEJAMENTO DA LEI 14.133/21 93

3.1.	Plano anual de Contratação	94
3.2.	Lei Orçamentária Anual	95
3.3.	Documento de Formalização da demanda	96
3.4.	Estudo técnico preliminar	97
3.5.	Gestão de risco.....	97
3.6.	Elementos descritivos (TR, PB e anteprojeto)	99
3.7.	Edital.....	103
3.8.	A disciplina documental no planejamento das contratações	104

CAPÍTULO 4

PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL 105

4.1.	Obrigatoriedade do PCA?	108
4.2.	PCA E ETP: O ovo ou a galinha?.....	110
4.3.	Identificação das Demandas Integrantes do PCA	112
4.4.	Elementos da Demanda para Inserção no PCA.....	114
4.5.	Datas para envio e tramite de elaboração do PCA.....	118

4.6.	Publicação do Plano de Contratações Anual (PCA).....	120
4.7.	Calendário de Contratações.....	121
4.8.	Revisão do Plano de contratação anual e contratação fora do plano	124
4.9.	Sinergia do PCA e os elementos de centralização de demandas.....	125
4.10.	Eficácia do PCA e a Auditoria do TCU – Acórdão 1637/2021 – PLE-NÁRIO	127

CAPÍTULO 5

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E A DESPESA PÚBLICA..... 131

5.1.	O Plano Plurianual como Instrumento Estratégico de Planejamento Governamental.....	132
5.2.	A Lei de Diretrizes Orçamentárias como Instrumento de Mediação Orçamentária	135
5.3.	A Lei Orçamentária Anual e a Execução do Planejamento Governamental	136
5.3.1.	A geração de despesa planejada.....	139
5.4.	O planejamento dos prazos contratuais e os créditos orçamentários	141

CAPÍTULO 6

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA 143

6.1.	DFD deflagrador X DFD do Plano de Contratação anual	144
6.2.	Obrigatoriedade ou não do Documento de Formalização da Demanda	145
6.3.	Conteúdo do Documento de Formalização da demanda.....	147
6.3.1.	Justificativa da necessidade e quantidade.....	150
6.3.2.	Previsão no PCA e na LOA.....	153
6.3.3.	Prazos e prioridades.....	154
6.3.4.	Indicação de integrante para compor equipe de planejamento	154
6.4.	Análise do DFD pela autoridade competente.....	155

CAPÍTULO 7

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR..... 157

7.1.	O ETP não cria o planejamento: apenas lhe confere método e formalização.....	158
------	--	-----

7.2.	O papel do ETP no planejamento das contratações públicas.....	160
7.3.	O Estudo Técnico Preliminar é obrigatório?	163
7.4.	Devo Publicar o Estudo Técnico Preliminar?	166
7.5.	Agentes competentes na elaboração do ETP	168
7.6.	Um mesmo ETP pode servir a várias contratações?.....	169
7.7.	Estudo Técnico Preliminar simplificado e as contratações rotineiras	171
7.8.	Vícios Comuns na Elaboração do Estudo Técnico Preliminar	174
7.8.1.	Estudos técnico preliminar apenas formalmente adequados	175
7.8.2.	Partir de uma solução Única.....	176
7.8.3.	Estudos Técnicos Preliminares que direcionam a produto específico	180
7.8.4.	Estudos Técnico Preliminar com preocupação restritiva	181
7.9.	Conteúdo do Estudo Técnico Preliminar.....	182
7.9.1.	Descrição da necessidade da contratação	193
7.9.2.	Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual.....	195
7.9.3.	Requisitos da Contratação.....	196
7.9.3.1.	Requisitos da Contratação e a Inexigibilidade por Fornecedor Exclusivo: O Risco da Exclusividade Artificialmente Fabricada	200
7.9.4.	Estimativas da quantidade	203
7.9.4.1.	Metodologia de estimativa para demandas não exatas	208
7.9.5.	Levantamento de mercado	211
7.9.6.	Estimativa do Valor	216
7.9.7.	Descrição da solução como um todo	220
7.9.8.	Justificativa para o Parcelamento ou não da Contratação..	223
7.9.8.1.	Hipóteses em que é viável o parcelamento	225
7.9.8.2.	Hipóteses em que não é viável o parcelamento..	226
7.9.8.4.	Os riscos do fracionamento do objeto	228
7.9.8.5.	Item x grupo de itens x lote.....	229
7.9.8.6.	Critérios para definição do item ou grupo de itens.....	232
7.9.9.	Demonstrativo dos resultados pretendidos.....	234
7.9.10.	Providências a serem adotadas previamente à celebração do contrato.....	235

7.9.11.	Contratações correlatas e/ou interdependentes.....	237
7.9.12.	Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras.....	242
7.9.12.1.	Licenciamento ambiental.....	243
7.9.13.	Posicionamento Conclusivo.....	250
7.9.13.1.	Viabilidade ambiental da solução	252
7.9.13.2.	Viabilidade econômica da solução.....	252
7.9.13.3.	Viabilidade jurídico-política da solução	253
7.9.13.4.	Viabilidade ética e social da solução	254

CAPÍTULO 8

GESTÃO DE RISCOS 257

8.1.	Gestão de riscos e o auxílio a tomada de decisão	259
8.1.1.	A crise da discricionarietà administrativa.....	260
8.1.2..	A necessária discricionarietà e seus limites.....	262
8.1.3.	A gestão de riscos como instrumento de apoio às escolhas	264
8.2.	Implementação da Gestão de Riscos	265
8.3.	Procedimentos da gestão de risco.....	268
8.3.1.	Estabelecimento de Contexto	270
8.3.2.	Identificação dos riscos.....	272
8.3.3.	Análise de riscos.....	275
8.3.4.	Avaliação de riscos.....	280
8.3.5.	Tratamento de riscos.....	283
8.3.6.	Comunicação e consulta.....	287
8.3.7.	Monitoramento.....	287
8.3.8.	Registro e relato	288

CAPÍTULO 9

TERMO DE REFERENCIA 289

9.1.	Elementos intrínsecos e extrínsecos.....	292
9.2.	Agentes competentes na elaboração do Termo de Referencia.....	294
9.3.	Definição do Objeto	296
9.3.1.	Indicação de marca.....	301

9.3.1.1.	Vedação à contratação de marca ou produto	305
9.3.2.	Catálogo eletrônico de padronização	308
9.3.3.	Classificação do Objeto	311
9.3.3.1.	Comum ou especial, ou de natureza predominantemente intelectual	312
9.3.3.2.	Grande vulto	322
9.3.3.3.	Bens de luxo	325
9.3.4.	Indicação do Quantitativo	326
9.4.	Fundamentação da contratação	327
9.5.	Descrição da solução como um todo	327
9.5.1.	Prova da qualidade do produto	330
9.5.1.1.	Amostra, protótipo ou prova de conceito	331
9.5.1.2.	Exigência de laudo ou documento similar	334
9.5.1.3.	Exigência de adequação às normas técnicas	334
9.5.1.4.	Exigência de Certificação	336
9.5.1.5.	Garantia do produto	344
9.5.1.6.	Carta de solidariedade	345
9.5.2.	Prazo de validade	346
9.5.3.	Condições de transporte	347
9.5.4.	Prazo de vigência contratual	348
9.5.4.1.	Vigência nos contratos de escopo	348
9.5.4.2.	Vigência nos contratos contínuos	349
9.5.4.3.	Vigência nos contratos de eficiência	351
9.5.4.5.	Vigência nos contratos de fornecimento e prestação de serviço associado	352
9.5.5.	Permissão de Subcontratação	352
9.5.6.	Previsão de Consórcio	356
9.5.7.	Previsão de garantias (da proposta e da execução do contrato)	359
9.5.7.1.	Garantia da proposta	360
9.5.7.2.	Garantia da execução	361
9.5.7.3.	Step in righ e cláusula de retomada	362
9.6.	Requisitos da contratação	363
9.7.	Modelos de execução do objeto	364
9.7.1.	Previsão da ordem de compra ou ordem de serviço	365
9.7.2.	Condições de fornecimento dos bens ou serviços	366

9.7.4.	Procedimento de execução de serviços	368
9.7.5.	Prazo para entrega do bem ou para realização do serviço.....	370
9.7.7.	Locais, dias e horas disponíveis para realização do objeto	371
9.8.	Modelo de gestão do contrato	374
9.8.1.	Nomeação de Gestores e Fiscais de Contratos	376
9.8.2.	Estrutura de gestão e fiscalização.....	379
9.8.3.	Forma de nomeação dos gestores e fiscais	381
9.8.4.	Contratação de auxílio na fiscalização	382
9.8.5.	Plano de fiscalização.....	385
9.9.	Critério de medição e de pagamento.....	386
9.9.1.	Medição por unidade	388
9.9.2.	Medição por evolução do Cronograma Físico-Financeiro...	389
9.9.3.	Medição por Posto de trabalho ou horas trabalhadas	390
9.9.4.	Pagamento por taxa de administração ou por taxa sobre o serviço.....	393
9.9.5.	Medição por resultados	396
9.9.6.	Prazo e forma de pagamento	400
9.9.7.	Recebimento definitivo e provisório.....	401
9.9.7.1.	Quem pode ser nomeado para o recebimento provisório e definitivo?	403
9.10.	Formas e critérios de seleção do fornecedor	404
9.11.	Estimativa do valor da contratação	405
9.12.	Adequação orçamentária	405

CAPÍTULO 10

ANTEPROJETO.....	409
10.1. Programa de Necessidades.....	411
10.2. Condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega...	411
10.3. Estética do projeto arquitetônico, quando cabível.....	412
10.4. Parâmetros de adequação e sustentabilidade	413
10.5. Proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia.....	413
10.6. Projetos e estudos que embasaram a proposta	414
10.7. Levantamentos preliminares que embasaram a concepção adotada	414
10.8. Pareceres de sondagem	415
10.9. Memorial descritivo e especificações da obra	415

CAPÍTULO 11

PROJETO BÁSICO	417
11.1. Levantamentos topográficos, sondagens, e estudos socioambientais	419
11.2. Soluções técnicas globais e localizadas.....	420
11.3. Identificação dos tipos de serviços a executar	421
11.4. Informações para definição de métodos e condições da obra	421
11.5. Subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra....	422
11.6. Orçamento detalhado	422

CAPÍTULO 12

O ESTABELECIMENTO ADEQUADO DO REGIME DE EXECUÇÃO ...	425
12.1. Empreitada Integral	426
12.2. Tarefa.....	428
12.3. Empreitada por preço global	429
12.4. Empreitada por preço unitário	434
12.5. Contratação integrada.....	436
12.6. Contratação semi-integrada	442
12.7. Fornecimento de Serviço Associado	443

CAPÍTULO 13

A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO ESTIMATIVO	445
13.1. Orçamento do ETP X Orçamento estimado	448
13.2. As fontes de pesquisas para aquisição e serviços em geral	449
13.2.1. Consulta a Painel ou Banco de preços vinculados à Administração Pública	449
13.2.2. Contratações similares em execução ou concluídas no período de um ano	451
13.2.3. A utilização de mídia especializada e fontes digitais na pesquisa de preços.....	452
13.2.4. Cotação com fornecedores	453
13.2.5. Base de notas fiscais	455
13.3. Fontes de Pesquisa de Preços: Como Escolher	455
13.4. Elaboração do orçamento – Orçamento X fonte de pesquisa	458

13.4.1.	O Tratamento Metodológico dos Dados na Pesquisa de Preços.....	460
13.5.	As fontes de Pesquisa para o Orçamento de Obras E Serviço de Engenharia	464
13.5.1.	Formula do orçamento de obras e serviços de engenharia e o BDI	466
13.5.2.	Cotações com fornecedores e orçamento de obras e serviços de engenharia.....	469
13.5.3.	Orçamento na contratação integrada	471
13.6.	Orçamento sigiloso	473

CAPÍTULO 14

A CONFECÇÃO DO EDITAL	475
14.1. Padronização das minutas de edital	476
14.2. Regras especiais para Micro Empresa e Empresa de Pequeno Porte.....	477
14.2.1. O Tratamento Diferenciado da Regularidade Fiscal e Trabalhista	480
14.2.2. O Empate Ficto e a Preferência para Micro e Pequenas Empresas	481
14.2.3. O Regime das Contratações Exclusivas.....	482
14.2.4. Tratamento Diferenciado: Previsão Editalícia x Benefícios Automáticos	484
14.3. Quando convocar audiências publicas ou consulta Pública	486
14.4. Licitação Internacional.....	487
14.5. Licitação com recursos de organismo internacional	491
14.6. Margem de Preferencias	493
14.7. Reserva de mão de obra e políticas de equidade.....	495
14.8. Previsão de Visita técnica.....	496
14.9. Autorização para abertura do procedimento licitatório.....	497
14.10. Análise jurídica da contratação.....	498

CAPÍTULO 15

O ESTABELECIMENTO DO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO.....	501
15.1. As fases do Procedimento Licitatório	502
15.2. Procedimento Preferencialmente Eletrônico.....	506
15.3. Aspectos gerais do Procedimento.....	508
15.3.1. Publicidade do edital e demais elementos instrutores.....	508

15.3.2.	Impugnação do Edital.....	511
15.3.3.	Modificação ou erro nos elementos instrutores	514
15.3.4.	Prazos mínimos para apresentação de propostas e lances.....	515
15.3.5.	Condução da licitação por comissão, pregoeiro ou Agente de Contratação	516

CAPÍTULO 16

A ESCOLHA DA MODALIDADE LICITATÓRIA 521

16.1.	Pregão	524
16.1.1.	Pregão Invertido ou Negativo	527
16.2.	Concorrência	528
16.3.	Concurso.....	531
16.4.	Leilão	535
16.5.	Diálogo Competitivo	538
16.5.1.	Procedimento do Dialogo competitivo	540
16.5.1.1.	Divulgação inicial: transparência desde o primeiro momento	540
16.5.1.2.	Pré-seleção: critérios objetivos e ampliação qualificada do diálogo	541
16.5.1.3.	A fase de diálogo: aprendizado institucional da Administração	542
16.5.1.4.	Encerramento do diálogo e transição à fase competitiva.....	544
16.5.1.5.	Comissão de contratação e assessoramento técnico	545

CAPÍTULO 17

A ESCOLHA DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO..... 547

17.1.	Menor preço ou Maior desconto	548
17.1.1.	Maior desconto linear	551
17.1.2.	As diversas modelagens do critério de maior desconto: distinções e campos de aplicação.....	554
17.2.	Melhor técnica ou conteúdo artístico.....	557
17.3.	Técnica e preço	559
17.3.1.	Adequação dos Critérios Técnicos no Julgamento por Técnica e Preço.....	562

17.3.2.	Procedimento da Técnica e Preço	563
17.3.3.	Critério de julgamento e serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual	570
17.3.3.1.	Ponderação ou não da predominância intelectual.....	572
17.4.	Maior retorno econômico.....	576

CAPÍTULO 18

A ESCOLHA DO MODO DE DISPUTA..... 579

18.1.	Intervalo mínimos	581
18.2.	Lances intermediários	582
18.3.	Reinício da disputa.....	584
18.4.	Critério de desempate.....	585
18.4.1.	Desempenho contratual prévio	587

CAPÍTULO 19

A DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA ANÁLISE DAS PROPOSTAS 589

19.1.	Inexequibilidade de proposta em aquisições e serviços em geral....	595
19.2.	Inexequibilidade de proposta em obras e serviços de engenharia	597
19.3.	Prazo de validade das propostas	600
19.4.	Negociação	601

CAPÍTULO 20

A DEFINIÇÃO DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO 603

20.1.	Diretrizes gerais da habilitação	607
20.2.	Habilitação Jurídica	611
20.3.	Habilitação técnica.....	613
20.3.1.	Qualificação técnica- profissional.....	616
20.3.2.	Qualificação técnico-operacional.....	618
20.3.3.	Exigência restrita as parcelas de maior relevância ou maior valor	620
20.3.4.	Limite de quantitativo exigido	621
20.3.5.	Relação de compromissos já assumidos.....	622
20.3.6.	Soma de atestados e/ou acervo.....	623
20.3.7.	Restrições em relação ao tempo e local específico	625

20.3.8.	Atestados emitidos em regime de consórcio.....	626
20.3.9.	Qualificação técnica do subcontratado.....	627
20.4.	Habilitação econômico-financeira	628
20.5.	Habilitação fiscal, social e trabalhista.....	638

CAPÍTULO 21

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO DIRETA..... 641

21.1.	Inexigibilidade	643
21.1.1.	Fornecedor ou prestador de serviços exclusivos	645
21.1.2.	Contratação de artistas.....	650
21.1.3.	Serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissional de notória especialização	653
21.1.4.	Aquisição ou locação de imóveis.....	657
21.2.	Dispensa	661
21.2.1.	Dispensa por pequena valor	662
	21.2.1.1. Dispensa eletrônica	666
21.2.2.	Licitação deserta ou fracassada	668
21.2.3.	Nos casos de emergência ou calamidade pública	672
21.2.4.	Para contratação de Pessoa Jurídica Pública que foi criado especialmente para fornecimento de bens e serviços para a Administração.....	677
21.3.	A instrução do Protocolo de contratação direta.....	680
21.3.1.	Elementos instrutores	681
21.3.2.	Orçamento	683
21.3.3.	Parecer Jurídico, previsão se recursos e autorização	685
21.3.4.	Habilitação do contratado	686
21.3.5.	Razão da escolha do contratado.....	687
21.3.6.	Justificativa do preço.....	688
21.3.7.	Publicidade na Contratação Direta	690

CAPÍTULO 22

PLANEJAMENTO E OS PROCEDIMENTOS AUXILIARES..... 691

22.1.	Registro cadastral.....	692
22.1.1.	O registro cadastral unificado e o PNCP.....	692

22.1.2.	Distinção em relação a pré-qualificação permanente.....	693
22.1.3.	Inscrição e atualização	695
22.1.4.	Licitação restrita a fornecedores cadastrados	695
22.2.	Pré-qualificação	696
22.2.1.	Disposição legal sobre pré-qualificação	696
22.2.2.	Distinção em relação ao registro cadastral	697
22.2.3.	Regras e operação	697
22.2.3.1.	Validade e atualização.....	699
22.2.3.2.	Organização por grupos ou especialidades	699
22.2.4.	Licitação restrita aos pré-qualificados.....	699
22.3.	Procedimento de Manifestação de Interesse.....	700
22.3.1.	Procedimento e requisitos do PMI.....	701
22.3.2.	Controle de qualidade	701
22.4.	Credenciamento	702
22.4.1.	Hipóteses legais	704
22.4.1.1.	Paralela e não excludente	704
22.4.1.2.	Com seleção a critério de terceiros	705
22.4.1.3.	Mercados fluidos.....	705
22.4.2.	Requisitos do credenciamento	709
22.4.2.1.	Credenciamento de todos os interessados aptos, com critérios claros e objetivos.....	709
22.4.2.2.	Respeito ao princípio da impessoalidade na distribuição da demanda.....	710
22.4.2.3.	Preço de mercado padronizado e previamente fixado (salvo mercados fluidos).....	711
22.4.2.4.	Demonstração da vantajosidade para a Administração	711
22.4.2.5.	Comprovação da inviabilidade de competição.....	712
22.4.2.6.	Chamamento público permanente.....	712
22.4.2.7.	Registro das cotações em mercados fluidos.....	713
22.4.2.8.	Subcontratação mediante autorização expressa .	713
22.5.	Registro de preços	714
22.5.1.	Objeto registrável.....	714
22.5.2.	Instrução do procedimento de registro de preços	717
22.5.2.1.	Intenção de registro de preços.....	718
22.5.2.2.	Definição das especificidades do objeto e a fixação da quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida.....	718

22.5.2.3. Critério de julgamento e modo de adjudicação ...	719
22.5.2.4. Outras disposições sobre a instrução do registro de preços	721
22.5.3. Ata de registro de preços	722
22.5.3.1. Vigência e prorrogação da ata	723
22.5.4. Personagens no registro de preços	725
22.5.4.1. Requisitos para admitir o Aderente "Carona"	726
22.5.4.2. Limites quantitativos do carona	727
22.5.4.3. Exceções aos limites quantitativos do carona	728

CAPÍTULO 23

PLANEJAMENTO NO E-MARKETPLACE PÚBLICO: COMPRAS + BRASIL E SICX..... 731

23.1. Por que o marketplace interessa à Administração Pública?	732
23.2. Por que o marketplace deve ser público?	732
23.3. O marketplace como avanço promissor, mas até recentemente, sem alicerce jurídico definido	734
23.4. O Planejamento nas Plataformas Digitais de Contratação.....	737
23.5. O Contrata+Brasil: a plataforma nacional de negócios públicos.....	738
23.5.1. Funcionamento prático e alcance da plataforma Contrata+Brasil	739
23.5.2. Quem pode utilizar a plataforma.....	739
23.5.3. O que pode ser adquirido no Contrata+Brasil	740
23.5.4. Como funciona o procedimento de contratação	741
23.5.5. Quem pode comprar e quem pode vender.....	742
23.5.6. Transparência, controle e integração de dados.....	743
23.5.7. Importância e potencial do Contrata+Brasil.....	743
23.6. O Sistema de Compras Expressas (Sicx): a incorporação do comércio eletrônico ao regime da Lei 14.133/21	744
23.7. O Sicx e o novo art. 79 da Lei 14.133/21: entre a eficácia limitada e a interpretação federativa adequada	746

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 749