

CARLOS HENRIQUE HARPER COX

***Planejamento
operacional das
CONTRATAÇÕES
PÚBLICAS***

CONFORME A LEI Nº 14.133/2021

2ª Edição

2024



**EDITORA
JusPODIVM**

www.editorajuspodivm.com.br



Rua Canuto Saraiva, 131 – Mooca – CEP: 03113-010 – São Paulo – São Paulo
Tel: (11) 3582.5757
Contato: www.editorajuspodivm.com.br/central-de-relacionamento

Copyright: Edições Juspodivm

Capa: Maitê Coelho e Cendi Coelho (cendicoelho@gmail.com)

Diagramação: Lupe Comunicação e Design (lupecomunicacao@gmail.com)

C877p Cox, Carlos Henrique Harper
Planejamento Operacional das Contratações Públicas: Conforme a Lei Nº 14.133/2021 /
Carlos Henrique Harper Cox – 2.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

560 p.

ISBN: 978-85-442-5304-5

1. Direito Administrativo. 2. Contratações Públicas. I. Cox, Carlos Henrique Harper. II. Título.

CDD 341.3

Bibliotecária responsável:
Ana Carolina Ribeiro Moisés – CRB7 – RJ 007348/0

Todos os direitos desta edição reservados a Edições Juspodivm.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e das Edições Juspodivm. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.

SUMÁRIO

Capítulo

1

INTRODUÇÃO.....

27

1. Desafios do planejamento das contratações públicas brasileiras.....	27
2. Ruptura do paradigma licitatócentrista	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 metaprocess 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 so- lução	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 ne- cessidade	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 plane- jamento 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 **3**

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</i> (RFI).....	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 <i>status</i> : 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 Forneci- mento (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 docu- mentos 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
--------------------------	------------