

AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES



CEASA / SC



INTRODUÇÃO

As compras governamentais são um dos macroprocessos mais transversais do setor público, o que demonstra seu caráter estratégico na gestão (FERRER, 2015). Assim, compras bem planejadas e executadas de forma eficiente resultam em melhoria nos serviços prestados aos cidadãos (BARBOSA, 2015).

Terra (2016) corrobora com esse entendimento quando define compras públicas como uma atividade administrativa estratégica que tem por objetivo atender de modo legal, qualificado, célere e eficiente às demandas de bens e serviços que garantem o funcionamento da Administração Pública e agregam valor aos objetivos fundamentais do Estado por meio da utilização do seu poder de compra. Nessa condição, o uso do poder de compra estatal pode interferir de forma relevante no desenvolvimento econômico e social sustentável (SLTI/MP, 2010).

Quando pensamos em compras públicas, referimo-nos a um ciclo completo que começa no planejamento da compra e termina na proposta de ações corretivas. Ele incorpora temas legais, jurídicos, fiscais, de governança, de gestão, de logística, de política de incentivos, de controle, de sustentabilidade, de inovação, entre outros tantos, que estão embutidos em cada uma de suas etapas (PAIM TERRA, 2018).

Com a percepção do caráter complexo e estratégico das compras públicas, assim como diante da transição e consolidação da Lei nº 13.303/2016 e, subsidiariamente, a aplicação da nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133, de 2021), verifica-se que o planejamento é um tema cada vez mais presente e importante à Administração Pública.



INTRODUÇÃO

À vista disso, o presente trabalho tem por objetivo discorrer acerca do **planejamento das licitações e contratos administrativos**. Compreendendo sua importância de modo sistêmico, buscou-se tratar do tema desde a previsão legal e teórica até as correlações práticas envolvendo os processos e procedimentos das contratações públicas.

Pretende-se, em especial, por meio de um olhar estratégico das compras públicas, fortalecer o adequado planejamento, com vistas a minimizar a possibilidade de eventos inesperados e aumentar a possibilidade de satisfação das necessidades demandadas.

ELABORAÇÃO MATERIAL:

Henrique Garbellotto
JS Prime Consultoria

COLABORAÇÃO:

Isabela da Silva Freitas
Administradora das Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina



PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES E SUA IMPORTÂNCIA

O planejamento constitui-se em uma das etapas mais importantes do processo de contratação pública. Trata-se de uma etapa determinante para o **sucesso** de uma **licitação**.

Principais Fases do Processo de Contratação

Niebuhr (2008) divide as fases de aquisição pública em três, a saber:

- (i) **planejamento de compra**, momento em que se elabora a especificação do objeto a ser licitado;
- (ii) **procedimento licitatório**, que constitui-se como o processo que permite aos fornecedores de bens e serviços competirem entre si de forma isonômica respeitando critérios objetivos e todos os requisitos legais a fim de selecionar a proposta mais vantajosa para o Poder Público (JUSTEN FILHO, 2010), e;
- (iii) **execução do contrato**, fase que deve ser acompanhada por um gestor e um fiscal designado como representante da administração pública para garantir o fiel cumprimento às cláusulas contratuais (BRASIL, 1993).



Dos Agentes Públicos

A Lei 14.133/2021 prevê outras e novas espécies de autoridades que deverão atuar nos certames, os quais, a depender do tipo de licitação, poderão ser o **agente de contratação** ou a **comissão de contratação**.

O artigo 6º da Lei 14.133/2021 define comissão de contratação como:

“

conjunto de agentes públicos indicados pela Administração, em caráter permanente ou especial, com a função de receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares.

Ainda no artigo 6º, destaca-se uma novidade, a figura do **Agente de Contratação**:

“

pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologações.

Assim, a Lei fixa que as atribuições do profissional se concentram nas etapas que ocorrem antes da contratação, desde a publicação do edital da licitação até a fase de homologação.

Em seguida, no artigo 7º, a Lei define quem poderá ser o **Agente de Contratação** e os requisitos para desempenho das funções:



Art. 7º Caberá à **autoridade** máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar **agentes públicos** para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

Requisitos

- ✓ Preferencialmente titular de cargo efetivo ou emprego público;
- ✓ Com experiência anterior - Atribuições na área;
- ✓ Atenção ao princípio da segregação de funções;
- ✓ Evitar o conflito de interesses.

Vedações e Impedimentos

- ✗ Não escolhido pelo critério de gestão de competências;
- ✗ Sem formação compatível ou qualificação atestada;
- ✗ Cônjuge, companheiro, vínculo de parentesco com licitantes habituais;
- ✗ Agente público do órgão licitante ou contratante.

Dos Princípios

A Lei 14.133/2021, no artigo 5º, apresenta um extenso rol de princípios norteadores às contratações públicas. Além de reproduzir os princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal (**legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**), também replicou a redação dos outros princípios previstos no artigo 3º da Lei 8.666/1993. A esses, acrescentou mais 13 (treze) princípios.

A previsão expressa de tantos princípios pode parecer exagerada, mas a ideia do legislador é salientar o que é relevante dentro das contratações públicas, não deixando mais implícito ou esparso aquilo que não pode deixar de ser observado.

Dessa forma, considera-se que seja útil para os agentes públicos e também para as empresas fornecedoras de produtos e serviços, deixando a sistemática das contratações mais clara e fluida.



Do Plano de Contratações Anual

OBJETIVOS:

Racionalizar as contratações por meio de contratações centralizadas/compartilhadas, alavancando economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais

Garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes



Subsidiar a elaboração das leis orçamentárias

Evitar o fracionamento de despesas

Sinalizar intenções ao mercado fornecedor, aumentando o diálogo potencial com o mercado e incrementando a competitividade

Formalização da Demanda nas Aquisições e Contratações

A FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA

Trata-se do documento inicial para dar início a um processo de contratação, seja aquisição ou serviço.

DA ELABORAÇÃO DA FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA



A elaboração pelo setor requisitante do serviço deverá conter:

- a) identificação da demanda;
- b) justificativa da necessidade da contratação;
- c) indicação da data de contratação, e,

EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO



Envio da formalização da demanda ao setor de licitações do órgão/entidade.

MODELO



[Documento de Oficialização da Demanda](#)

Estudo Técnico Preliminar

O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O inciso XX do artigo 6º da Lei 14.133/2021 esclarece que o estudo técnico preliminar é o “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”.

O § 1º do artigo 18 da Lei 14.133/2021 dedica-se de forma específica ao estudo técnico preliminar, que deve “evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação [...]”.

Na sequência, o dispositivo divide-se em 13 (treze) incisos, prestantes a indicar o que deve estar contido no estudo técnico preliminar.



CONTEÚDO MÍNIMO OBRIGATÓRIO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Descrição da necessidade

Descrição da solução como um todo

Estimativa das quantidades (com as memórias de cálculos e os documentos de suporte)

Estimativa do valor da contratação (com os preços unitários referenciais, as memórias de cálculo e os documentos de suporte)

Justificativa para o parcelamento ou não da solução

Alinhamento entre a contratação e o planejamento / Plano Anual de Contratações (se houver)

Conclusão sobre a viabilidade e a razoabilidade da contratação

MODELO



[Estudo Técnico Preliminar](#)

Termo de Referência

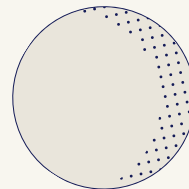
DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO:

O TERMO DE REFERÊNCIA

O termo de referência é utilizado para a contratação de bens e serviços e o projeto básico para obras e serviços.

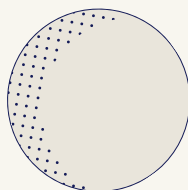
Declaração do Objeto

a) Descrição sucinta contendo: natureza do objeto, quantitativo, prazo e possibilidade de prorrogação.



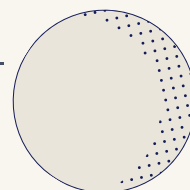
Fundamentação da Contratação

a) Estudos preliminares: anexar ao TR, como regra.



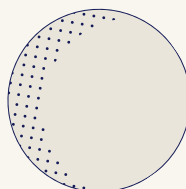
Descrição da solução como um todo

a) Descrição sucinta contendo: natureza do objeto, quantitativo, prazo e possibilidade de prorrogação.



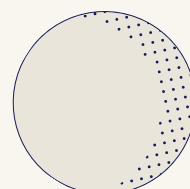
Requisitos da contratação

a) Descrição dos requisitos da contratação do ETP, com eventuais atualizações.



Modelo de execução do Objeto

- a) Descrever a dinâmica do contrato;
- b) Definir o método para quantificar o volume de serviços;
- c) Definir o modelo de ordem de serviço, quando for o caso;
- d) Definir a obrigação da transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, quando necessário;
- e) Definir se haverá subcontratação ou consórcio.



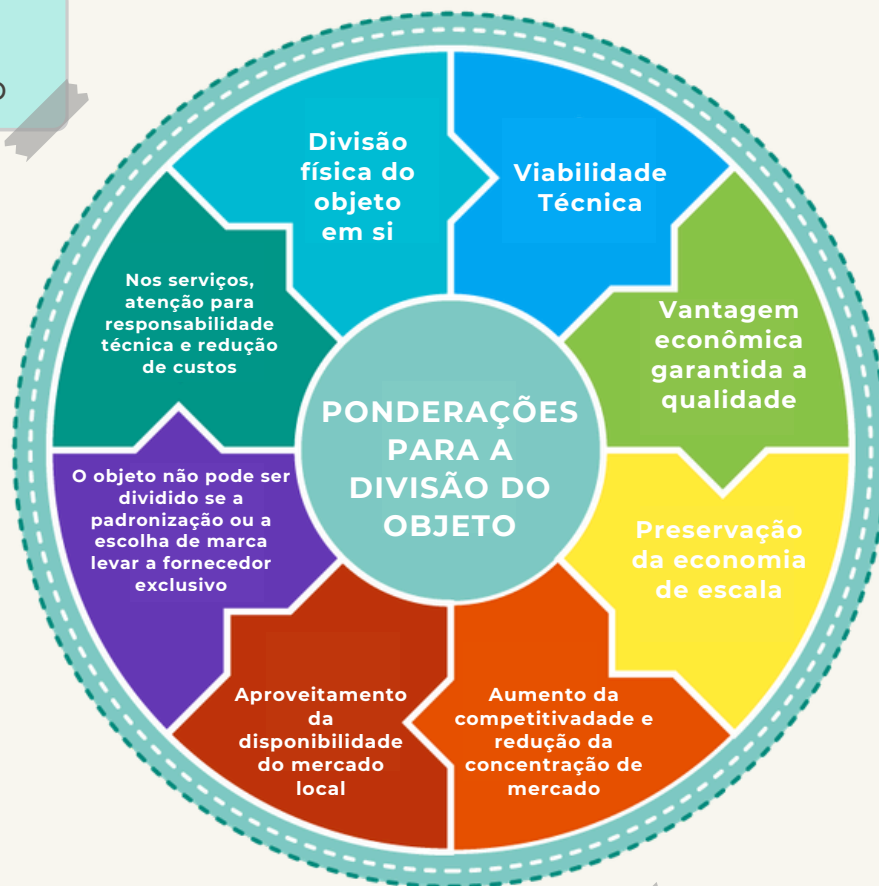
MODELO



[Termo de Referência](#)

Termo de Referência

Diretrizes para
divisão do objeto



Vedação das
Especificações

Limitar, direcionar ou favorecer,
injustificadamente, a contratação de
prestador específico.

**EXCESSIVAS OU
IRRELEVANTES**

**QUE NÃO REPRESENTEM
A REAL DEMANDA**

Não se admitem especificações que deixem de
agregar valor ao resultado da contratação ou
sejam superiores às necessidades do
órgão/entidade.

Defasadas tecnológica ou metodologicamente
ou com preços superiores aos de serviços com
melhor desempenho.

**DEFASADAS OU COM
PREÇOS SUPERIORES**

Termo de Referência

Indicação e Vedação
de Marca

**Possibilidade
Excepcional de
VEDAR a
contratação de
marca ou produto**

- Comprovação, mediante processo administrativo, de que produtos adquiridos anteriormente não atendem a requisitos indispensáveis.

**Possibilidade
Excepcional de
INDICAR uma ou
mais marcas ou
modelos**

- Padronização do objeto;
- Compatibilidade em plataformas e padrões já adotados;
- Marca ou modelo únicos capazes de atender às necessidades;
- Marca ou modelo como referência.

Termo de Referência

MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO

MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO - DESCREVER A DINÂMICA DO CONTRATO:

- Definição de prazos para início da execução;
- Descrição dos métodos ou das rotinas de execução do trabalho e das etapas a serem executadas;
- Localidade, horário de funcionamento, entre outros;
- Definição das rotinas da execução, da frequência e a periodicidade dos serviços;
- Procedimentos, metodologias e tecnologias a serem empregadas;
- Deveres e disciplina exigidos;
- Cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e os respectivos prazos;
- Demais especificações que se fizerem necessárias para a execução dos serviços;

Termo de Referência

MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO

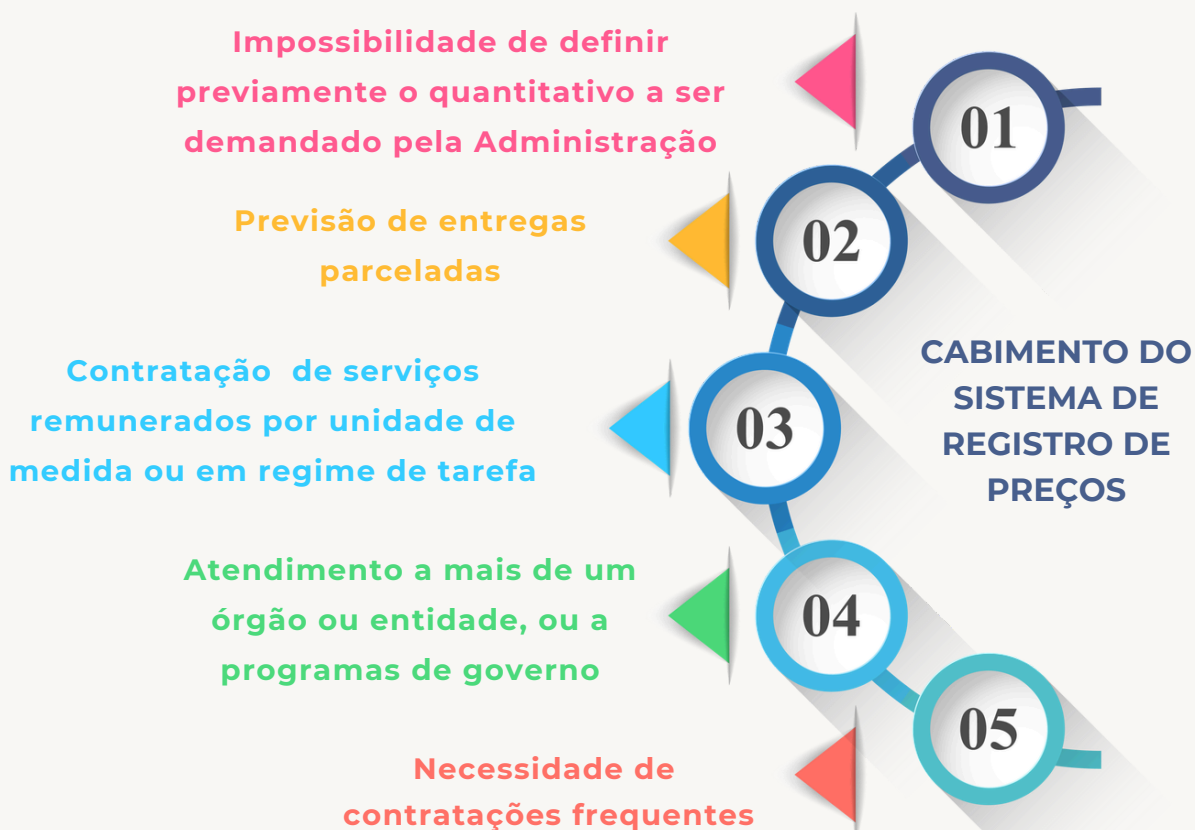
MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO - DEFINIR OS CRITÉRIOS PARA MEDIÇÃO E PAGAMENTO:

- Os atores que participarão da gestão do contrato;
- Os mecanismos de comunicação;
- Atentar para os serviços que devam ser implementados por etapas ou com alocação gradativa de pessoal: os pagamento à contratada devem ser realizados em conformidade com esses critérios.
- A forma de aferição/medição do serviço para efeito de pagamento com base no resultado, atentando para: estabelecer a unidade de medida adequada para o tipo de serviço a ser contratado, estabelecer a produtividade de referência ou os critérios de adequação do serviço à qualidade esperada, de acordo com a unidade de medida adotada e identificar e descrever os indicadores mínimos de desempenho para aferição da qualidade esperada da prestação dos serviços e adequar o pagamento à conformidade dos serviços prestados e dos resultados efetivamente obtidos, inclusive o Instrumento de Medição do Resultado (IMR), quando utilizado.
- Os demais mecanismos de controle que serão utilizados para fiscalizar a prestação dos serviços;
- O método de avaliação da conformidade dos produtos e serviços entregues com relação às especificações técnicas e com a proposta da contratada, com vistas ao recebimento provisório;
- O método de avaliação da conformidade dos produtos e dos serviços entregues com relação aos termos contratuais e com a proposta da contratada, com vistas ao recebimento definitivo;
- O procedimento de verificação do cumprimento da obrigação da contratada de manter todas as condições nas quais o contrato foi assinado durante todo o seu período de execução;
- As listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, a serem usadas durante a fiscalização do contrato, se for o caso;
- As sanções, as glosas e as condições para rescisão contratual, utilizando como referencial os modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da AGU;
- Serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra: avaliar a inclusão de exigências de que a garantia tenha previsão de cobertura para o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada.

Complementos ao TR

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Pelo procedimento de Sistema de Registro de Preços, os licitantes que apresentarem a melhor proposta para cada item firmam uma Ata de Registro de Preços junto à Administração Pública para o fornecimento sob demanda, conforme valores e quantidades registrados.



Análise de Riscos

O GERENCIAMENTO DE RISCOS

Ao final da fase preparatória, a Administração deve produzir análise de riscos para todas as suas licitações, inclusive para aquelas com objetos simples e usuais, bem como para aquelas cujos valores não sejam expressivos.

A análise de riscos pressupõe a identificação, a avaliação, a qualificação e o tratamento dos riscos e costuma se materializar em algum tipo de documento, mapa de riscos ou documento equivalente.



CONTEÚDO MÍNIMO OBRIGATÓRIO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do planejamento da contratação, da seleção do fornecedor e da gestão contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

Avaliação dos riscos identificados, consistindo na mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

Tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou de suas consequências;

Para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência no caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem;

Definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

PROCESSO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS



MODELO



[Mapa de Risco](#)

Pesquisa de Preços

EXEMPLOS DE FONTES OU PARÂMETROS PARA PESQUISAS DE PREÇOS DE BENS E SERVIÇOS EM GERAL



PESQUISA DE PREÇOS

O propósito da Pesquisa de Preços é dispor de uma referência dos valores envolvidos na futura contratação, inclusive para que se tenha condições de selecionar o futuro contratado e aceitar o preço proposto por ele.

De maneira geral, a pesquisa deve ser realizada apurando-se valores de outros contratos de outras entidades da Administração Pública e, no caso de obras e serviços de engenharia, com base em sistemas referenciais oficiais.

EXEMPLOS DE FONTES OU PARÂMETROS PARA PESQUISAS DE PREÇOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA



MODELO



[Pesquisa de Preços](#)

Dos cuidados com Contratações Diretas

Considerando os valores das contratações diretas, previstos no Regulamento Interno de Licitações e Contratos da CEASA/SC, recomenda-se: (i) cuidar com o fracionamento, (ii) cautela necessária para evitar uma contratação direta por urgência, e (iii) os cuidados que devemos ter em licitações desertas ou fracassadas.

(I) PRINCIPAIS RISCOS DO FRACIONAMENTO INDEVIDO DE DESPESAS:

Incompreensão da hipótese legal de dispensa, muitas vezes interpretada como uma “conta de crédito”, em que é possível utilizar o limite legal, até o alcance do valor definido em lei, para então licitar.

Ausência de Plano de Contratações Anual, o qual permite visualizar as contratações pretendidas durante todo o exercício de modo global e, assim, melhor avaliar eventual fracionamento indevido de despesas.

Ausência de clareza relativamente aos critérios para fins de identificar a configuração do fracionamento indevido de despesas:

- afinal, o que é unidade gestora?
- O que são despesas de mesma natureza?
- O que entender como “mesmo ramo de atividade”?
- E quanto aos contratos que admitem prorrogação?

FRACIONAMENTO
INDEVIDO DE
DESPESAS

Dos cuidados com Contratações Diretas

(II) CAUTELAS PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA POR URGÊNCIA:



CONTRATAÇÃO DIRETA POR URGÊNCIA OU EMERGÊNCIA

INSTRUÇÃO DO PROCESSO - DESTAQUES

- Demonstrar o cenário de urgência ou emergência que reclama atendimento imediato;
- Justificar a impossibilidade de aguardar o desfecho de uma licitação;
- Motivar a escolha quanto ao objeto contratual: fornecimento / serviço / solução como o meio mais eficiente para eliminar o risco;
- Na medida do possível, instruir os autos do processo de contratação com informações relacionadas ao levantamento de mercado realizado, a fim de oportunizar a justificativa quanto à escolha do executor e quanto ao preço.

Dos cuidados com Contratações Diretas

(III) POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA EM CASO DE LICITAÇÃO DESERTA OU FRACASSADA

DIANTE DA OCORRÊNCIA DE LICITAÇÃO DESERTA OU FRACASSADA

Desde que o insucesso do certame não tenha decorrido da fixação de alguma condição restritiva injustificadamente ou, mesmo, da adoção de algum procedimento incompatível com a lei.

Observadas as condições de classificação da proposta e de habilitação previstas no edital da licitação deserta ou fracassada.

Desde que a licitação deserta/fracassada tenha ocorrido há menos de um ano.





DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

01

PLANEJAMENTO



REQUISITAR
AQUISIÇÃO OU
CONTRATAÇÃO



INSTRUÇÃO
PROCESSUAL

02

LICITAÇÃO



PROCESSO
LICITATÓRIO



DISPENSA OU
INEXIGIBILIDADE

03

EXECUÇÃO CONTRATUAL



EMITIR TERMO DE
CONTRATO



PROCEDIMENTO
PÓS CONTRATAÇÃO

MODELO DE DOCUMENTOS

[CLIQUE AQUI](#)

LEGISLAÇÕES

[CLIQUE AQUI](#)



CEASA / SC