



15° CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO NORDESTE

15 a 18 de março | evento online



PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES E DAS CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gislaine de Souza dos Santos

Dyllmar Alves de Sousa

Karina da Silva

Maria de Fátima Mendes

RESUMO

Trata-se de um estudo acerca dos procedimentos relativos ao planejamento das aquisições de bens e contratações de serviços no âmbito da Administração Pública Federal, à luz da legislação vigente, abordando-se as principais particularidades relativas à formulação do processo, suas fases, os atos preparatórios, as obrigatoriedades, assim como, a importância do desempenho dos servidores envolvidos, seja nos setores requisitantes, na equipe de planejamento, ou gestores. Os objetivos propostos se sintetizam em descrever os procedimentos vinculados à elaboração do planejamento e gerenciamento das contratações públicas. Faz-se necessário à Administração Pública estabelecer estratégias que sejam capazes de tornar as contratações mais eficazes para melhor servir à população, isso só é possível com estudo bem definido em relação a todas as peculiaridades do objeto a ser contratado, devendo obedecer às etapas típicas de um planejamento adequado, tendo inclusive a capacidade de administrar os riscos de modo a possibilitar ao órgão público uma razoável garantia do cumprimento dos objetivos planejados.

Palavras-chave: Planejamento; Gerenciamento; Gestão.



15° CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO NORDESTE

15 a 18 de março | evento online



INTRODUÇÃO

Neste estudo serão tratados os aspectos do planejamento das aquisições e das contratações na Administração Pública, tanto sob a perspectiva prática, quanto normativa e técnica, o que tem por finalidade analisar o papel da administração do orçamento público, por intermédio do agente administrativo, na função social para o bem coletivo, como estímulo aos princípios de cidadania, assim como para atingir os objetivos delineados pelo princípio constitucional da eficiência.

O Poder Público, por força do Artigo 37, da Constituição da República Federativa do Brasil deve apreço ao princípio da estrita legalidade, por conta disso só pode fazer aquilo que esteja prescrito na norma, como consequência não pode contratar diretamente com particulares, exceto em hipóteses excepcionais, que devem estar devidamente previstas em lei, isso a diferencia do particular, o qual possui ampla liberdade de escolha e tudo pode fazer ou deixar de fazer, desde que a lei não proíba. Essa cautela se deve à necessidade de controle dos gastos de verbas públicas, pois requer uma série de regras e procedimentos a serem executados de forma pré-determinada, o que reflete a necessidade de rigoroso controle na aplicação do orçamento público.

O termo “contratação na Administração Pública” deve ser analisado por diferentes vieses, e por isso, não se deve reduzi-lo tão somente a um mero contrato administrativo celebrado entre o Poder Público e o particular, assim como não se deve entendê-lo somente como o procedimento licitatório realizado pela instituição, embora seja este bem abrangente.

A Administração Pública deve obediência a outro princípio primordial para a sua atuação, qual seja o Princípio da Supremacia do Interesse Público, pois os órgãos governamentais obrigatoriamente devem agir para garantirem o interesse coletivo, e a finalidade essencial do processo de contratação pública é satisfazer o interesse público, traduzido na necessidade da Administração, e isso implica obter a melhor relação custo-benefício valendo-se de tratamento isonômico a todos aqueles, terceiros interessados, que tenham por objetivo firmar contrato com o Poder Público. Vejamos a lição de Alexandrino e Paulo (2018):

O princípio da supremacia do interesse público é um princípio implícito. Embora não se encontre enunciado no texto constitucional, ele é decorrência das instituições adotadas no Brasil. Com efeito, por força do regime democrático e do sistema representativo, presume-se que toda a atuação do Estado seja pautada pelo interesse público, cuja determinação deve ser extraída da Constituição e das leis, manifestações da “vontade geral”. Assim sendo, lógico é que a atuação do Estado subordine os interesses privados. (Alexandrino e Paulo, 2018, p. 184).

Para balizar os procedimentos relativos às aquisições e contratações públicas a Administração deve valer-se do estipulado na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual institui as regras a serem seguidas para efetivação das licitações e celebração de contratos. Inicialmente, devemos ressaltar que o procedimento licitatório é previsto na Constituição Federal, sendo minuciosamente tratado na Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93)



15° CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO NORDESTE

15 a 18 de março | evento online



e demais normas correlatas. A licitação tem por finalidade, dentro do procedimento administrativo, a seleção da proposta mais vantajosa, entretanto deve estar revestida por princípios e normas objetivas, assegurando a igualdade a todos os concorrentes.

A contratação pública se dá por intermédio das seguintes fases: Planejamento, reconhecida como fase interna; Escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, conhecida por fase externa; e, a fase conhecida por contratual, na qual o contratado cumpre com sua obrigação e a Administração lhe confere à contraprestação.

As fases mencionadas devem ser cumpridas criteriosamente, pois sem o conhecimento efetivo e preparo adequado dos procedimentos necessários à contratação desejada, a Administração corre o risco de definir exigências desnecessárias, sem qualquer finalidade prática, que pode acarretar práticas arbitrárias e danosas à correta utilização do recurso público.

A carência do planejamento ou sua execução inadequada pode ocasionar falhas no processo de aquisição e contratação, e por consequência, resultar em diversos incidentes indesejáveis, acarretando em prejuízos e consequências nefastas na prestação do serviço, como por exemplo: obras com duração muito superior ao tempo normal de execução, contratações emergenciais que podem traduzir a má gestão do orçamento, entre outros eventos que podem acarretar a responsabilização dos agentes públicos gestores e demais envolvidos.

Para que se garanta a efetividade dos resultados no processo de contratação, ou seja, atender perfeitamente às necessidades da Administração fazendo uma associação ao menor gasto de recursos financeiros, faz-se necessário um correto planejamento, o qual seja adequadamente capaz de envolver os aspectos fundamentais para atender o princípio da eficiência na prestação do serviço. Para tanto, deve-se ater às seguintes particularidades: a) identificação e motivação da necessidade; b) definição detalhada da obrigação; c) estudo minucioso dos possíveis riscos; e d) fixação adequada de todas as regras necessárias para seleção da melhor proposta. Todos esses pormenores deverão estar previstos no edital de convocação, sendo alguns deles ao menos considerados, ainda que implicitamente para a consecução de seus fins.

O presente estudo apresenta uma abordagem sobre os principais aspectos atinentes ao processo de aquisição e contratação de serviços de natureza pública, quando serão delineadas as normas vigentes que orientam as atividades de planejamento, execução e usufruto dos bens e serviços, conquanto serão apreciados os atos que consistem nas diversas fases, desde a apresentação do documento de formalização da demanda, elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, pesquisa de valores no mercado, descrição do objeto, conforme prelecionam as normas e orientações dos órgãos de fiscalização e controle estatal.

As normas de planejamento para as aquisições e contratações públicas

A atividade contratual do Estado foi definida e autorizada por normas elementares, e dentre as fundamentais citamos, primeiramente, a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como a lei geral de licitações, visto que possui uma ampla especialidade para a



15° CONGRESO

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO NORDESTE

15 a 18 de março | evento online



abordagem de todos os tipos de contratação, em seguida, fazemos menção à Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, que introduziu a modalidade pregão, determinando a obrigatoriedade de sua execução para aquisição de bens e serviços comuns. Contudo, as normas mencionadas não esgotam o assunto sendo complementadas por Decretos Regulamentares, os quais citaremos, além de Instruções Normativas, em especial a IN nº 01, de 10 de janeiro de 2019 (IN 01/2019), assim como a IN nº 05, de 26 de maio de 2017 (IN 05/2017), que surgiu no sentido de garantir destaque à fase de planejamento das contratações públicas, uma vez que as normas fundamentais foram muito imprecisas ao tratarem do planejamento, pois, guardaram maior ênfase somente ao procedimento licitatório, ou seja, à fase externa do processo de contratação.

A IN 01/2019 estabelece todos os procedimentos relativos ao chamado Plano Anual de Contratações (PAC), que representa o documento com a finalidade de consolidar todas as compras e contratações que o órgão ou entidade pretende realizar ou prorrogar, no ano subsequente, o planejamento diz respeito às aquisições e contratações, isto é, aos bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação. Cada Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG), a qual possua autonomia orçamentária e financeira, ou seja, poder de realizar compras e contratar serviços, a qual pertença aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, deve elaborar anualmente seu PAC.

Os detalhes mais minuciosos do planejamento para a contratação ou prorrogação de contratos para execução de serviços de natureza continuada atualmente estão por conta da Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017 (IN 05/2017), pois nela estão dispostos de maneira pormenorizada e bem definida o planejamento da contratação. Nesta Instrução Normativa o planejamento passou a receber tratamento próprio, com grau de importância de mesmo patamar que as demais etapas da contratação, quais sejam, a seleção do fornecedor e a gestão do contrato.

A IN 05/2017 trouxe uma visão muito mais ampla de contratação pública, pois passou a considerar o processo de maneira integrada e precisa, ao passo que estruturou todo o processo em três fases distintas muito bem definidas: a fase interna, chamada de planejamento; a fase externa, vinculada à seleção da melhor proposta para a Administração, em relação ao custo-benefício; e, por fim, a terceira fase, que configura a execução contratual.

A fase a qual atribuiremos maior ênfase neste trabalho será a interna, pois se destina a realizar o planejamento detalhado da aquisição e da contratação, onde os estudos irão conduzir os atores a definirem o melhor modelo, fixar as regras, procedimentos, a realizar estudo a respeito das possibilidades de reduzir riscos, e isso tudo servirá de subsídio para formalizar todas as condições do edital, que segue criteriosamente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Cabe ressaltar que um planejamento bem elaborado permitirá que a fase externa possa correr perfeitamente, seguindo com as atribuições de apurar as condições pessoais dos licitantes, identificação da melhor relação custo-benefício para a Administração. Já a fase contratual, representa o momento em que o encargo é cumprido pela



15° CONGRESO

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO NORDESTE

15 a 18 de março | evento online



empresa contratada e a contraprestação é realizada pela Administração, conforme os termos dispostos no edital.

Com o advento da IN 05/2017, passou-se a olhar o processo de contratação com um viés onde centraliza-se a ideia de que a fase mais importante de todo o processo é o planejamento, enquanto a visão tradicional do modelo antigo de gestão priorizava a fase externa, a licitação, ou até mesmo o contrato administrativo como itens de maior grau de importância, ocasionando em algumas oportunidades o mal emprego do recurso público por falha na fase de planejamento.

A referida IN deixou cristalino o quanto era carente a fase de planejamento nas contratações anteriores, pois definiu todos os procedimentos obrigatórios necessários a acercar a contratação de uma garantia de melhor prestação de serviço, visto que na fase de planejamento são resolvidos ou amenizados os grandes problemas, as dificuldades que poderão surgir, isso tudo antes da celebração do contrato, por este novo modelo nota-se que as outras fases dependem de um perfeito atendimento ao correto planejamento.

O plano anual de contratações – in 01/2019

Em 11 de janeiro de 2019, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU), a Instrução Normativa 01/2019, a qual passou a dispor sobre o Plano Anual de Contratações (PAC), destinado à aquisição de bens, contratação de serviços, execução de obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações.

Nestes termos, ficou a cargo de cada Unidade de Administração de Serviços Gerais (UASG) a elaboração anual do respectivo PAC, devendo constar todos os itens que pretende contratar no exercício seguinte.

A Instrução Normativa em comento define procedimentos, os quais obrigam a muitos agentes envolvidos no processo de contratação a participarem do planejamento, exemplo disso é o setor de licitações: com a responsabilidade de analisar as demandas encaminhadas pelos setores requisitantes; a autoridade máxima com o dever de realizar a aprovação. Dessa maneira, fica nítido o envolvimento de diversos agentes e setores da Administração Pública no planejamento das aquisições e contratações de serviços.

A edição da IN 01/2019 permite aos órgãos e entidades a elaboração de seus orçamentos com maior responsabilidade, não somente como cumprimento de uma obrigação, pois fica vinculada à preocupação com a realidade atual, trazendo perspectivas para o futuro. Com essa prática evita-se que os órgãos realizem as compras com base nas intenções individualistas, mas se configura como uma ferramenta para o melhor atendimento ao interesse coletivo.

Não se pode estruturar o orçamento às demandas que venham a surgir, na verdade a Administração deve se antecipar aos problemas e otimizar cada dia mais a prestação do



15° CONGRESO

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO NORDESTE

15 a 18 de março | evento online



serviço público, esse modelo de administração não coaduna com os preceitos de interesse público, ou seja, não há espaço para a gestão por crise, deve-se ater ao planejamento bem elaborado, definido e padronizado.

É de se destacar que maior a ênfase ao planejamento em prol das outras fases processuais da contratação garante o aumento do grau de eficiência do serviço público. Exemplo disso é a instituição das normas que determinaram a obrigatoriedade da execução das compras públicas via pregão, o que inicialmente aparentava que iria proporcionar maior celeridade nas contratações, o que infelizmente não se pode confirmar. Dessa forma, cresce o grau de importância da elaboração da IN 01/2019, pois tanto essa norma quanto a IN 05/2017 vieram para otimizar as etapas da fase externa.

Com o Planejamento Anual de Contratações a gestão passou a ter a oportunidade de dispor, antecipadamente, de maneira organizada, de tudo aquilo que será extremamente necessário no futuro, evitando desgastes que eram comuns. Vejamos que Giacomoni e Pagnussat (2006, p. 10) retratam o planejamento como uma tomada de decisão: O planejamento caracteriza-se como uma forma de tomada de decisão antecipada, um processo cognitivo que utiliza a razão técnica para explorar e avaliar possíveis linhas de ação.

Com a obrigatoriedade do planejamento mais efetivo, todos os agentes públicos envolvidos estarão obrigados a pensar, analisar e apresentar possíveis soluções, com determinada antecedência, sobre as efetivas necessidades. É claro que, com isso as providências serão adotadas de forma tempestiva, evitando-se desgastes com ajustes desnecessários.

Visando garantir um aperfeiçoamento do próprio planejamento foi estipulado na IN 01/2019 um período para revisão e redimensionamento do PAC, o que permite uma atuação muito mais próxima de se atingir a eficácia, pois o planejamento principal finalizado no primeiro semestre possui possibilidade de ser revisto e ajustado adiante, ressaltando que ajustes não podem ser confundidos com refazer o trabalho.

Outro dispositivo muito importante a ser destacado na IN é o disposto no artigo 5º, o qual define a atuação do requisitante, que obrigatoriamente deve definir, entre outras coisas, a data desejada para a compra/contratação, definindo uma boa estimativa para o planejamento. O artigo 13 ratifica essa disposição relacionada ao prazo, pois define que as demandas constantes do PAC deverão ser definidas com antecedência necessária, com a finalidade de cumprir essas datas.

A Administração Pública tem obrigação de se ater aos prazos, por isso é tão importante que as normas contenham uma base temporal para facilitar o planejamento, importante ressaltar que quando a IN obriga que o Plano Anual deve ser finalizado até o final do mês de abril do ano anterior, não significa que não possa haver ajustes ou respostas a fatos supervenientes, ou seja, a regra é o cumprimento do prazo perfeitamente, a exceção é realizar ajustes quando estritamente necessário e devidamente motivado.



15° CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO NORDESTE

15 a 18 de março | evento online



Embora a Administração Pública se atenha à natureza vinculada de seus atos, é de se reconhecer que quanto ao PAC estamos diante de um processo dinâmico, isso dá mostra de que a Administração Pública não pode seguir procedimentos de maneira estática, e as IN 01/2019 e 05/2017 são exemplos contundentes de que há espaço para mudança significativa na cultura da gestão pública, pois, se temos hoje a perspectiva de melhores resultados na adoção dos procedimentos propostos, é importante e prudente se render às modificações para o bem do serviço público.

Os estudos preliminares

O artigo 24, da IN 05/2017 define quanto à obrigatoriedade da realização dos estudos preliminares a ser realizado por uma específica equipe de planejamento, que deve ser nomeada pela autoridade competente do órgão, vejamos a norma e seu alcance:

Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. (Brasil, 2017)

Ressaltamos anteriormente sobre a importância do planejamento da contratação, fase na qual se recebe como insumo uma necessidade e que é responsável em transformar esse objetivo na possibilidade de formalização do contrato futuro, para tanto vai subsidiar a elaboração do edital, termo de referência ou projeto básico e na proposta de contrato.

Um planejamento correto consiste na adequada definição do objeto, pois sua complexidade pode acarretar problemas futuros na contratação, por isso é tão relevante uma exata fixação do que se deva comprar ou contratar, isso possui relação direta com outras atividades importantes, as quais possuem etapas distintas. A questão importa tamanha relevância que pela definição do objeto e de sua natureza, tem-se a adequação à modalidade da licitação. É de se ressaltar outro fator imprescindível, qual seja, o resultado do valor estimado para a contratação, pois, assim como exigências relacionadas aos requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira, também possui a qualidade de determinar a modalidade do certame.

A IN 05/2017 está em sintonia com a lei geral de licitações, Lei 8.666/1993, e a ela deve subordinação por conta da hierarquia das normas, e quanto à delimitação específica do objeto vejamos o que a lei geral menciona: *Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.* (Brasil, 1993).

Pela letra fria da lei geral nota-se que todas as aquisições de bens ou contratação de serviços deverão passar por prévia definição do item que se pretende adquirir, devendo a especificação ser minuciosa, conquanto a IN 05/2017 veio a ratificar essa obrigatoriedade com muito mais ênfase, ressaltando, ainda, que todos os processos de aquisição de bens e



15° CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO NORDESTE

15 a 18 de março | evento online



prestação de serviços a serem deflagrados pela Administração devem contar com a previsão de recursos para a realização da despesa.

A Administração Pública deve apreço a muitos princípios contidos desde a Constituição Federal até em outras normas esparsas, dentre os quais está o princípio da proporcionalidade, que impõe à Administração Pública a permanente adequação entre os meios e os fins, por meio deste princípio os órgãos ficam impedidos da aproximação de medidas abusivas nos atos públicos, o administrador público está obrigado a sacrificar o mínimo para preservar o máximo de direitos. (Di Pietro, 2018)

No caso da adequada identificação do objeto, guarda-se apreço tanto aos comandos normativos quanto aos princípios determinantes e o da proporcionalidade é um deles, o que se aproveita para fundamentar a necessidade de adequar as exigências normativas, sendo a correta definição do objeto ou do encargo indispensável para garantir o sucesso do certame.

Cabe ressaltar que sobre a descrição do objeto está vedada uma descrição muito específica, a qual possa ensejar o direcionamento da licitação ou a limitação indevida da competitividade:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

[...]

§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório. (Brasil, 1993)

Entende-se que a Administração Pública, de certa forma, deve encontrar a devida adequação na descrição do objeto, haja vista que, embora deva observar o dispositivo legal acima transcrito, entende-se que uma descrição muito genérica pode implicar no risco de contratar algo não almejado ou de qualidade duvidosa, por esse motivo os membros da equipe de planejamento devem observar muito bem a descrição realizada no documento de formalização de demanda elaborado pelo setor demandante e verificar a necessidade de qualquer adequação.

Por isso, devemos considerar determinante para a otimização dos processos de aquisições de bens e contratações de serviços o comando normativo contido na IN 05/2017, que inaugurou a formalização da responsabilidade de cada ator responsável pelas etapas processuais. Ou seja, a fim de que sejam evitados problemas futuros, especialmente na fase contratual, é condição imprescindível que o setor requisitante e equipe de planejamento investiguem com acuidade o objeto pretendido, já apresentando as respectivas propostas de soluções com base no resultado do estudo.



15° CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO NORDESTE

15 a 18 de março | evento online



A IN 05/2017 em seu artigo 24, já com nova redação disposta pela IN 49/2020, indica a importância de se observar a padronização, a qual ratifica a previsão do art. 15, inciso I, da Lei 8.666/1993. É destacável que a uniformização dos produtos a serem adquiridos tende a propiciar pontual eficiência na prestação ao serviço público, pois enseja a redução dos custos, haja vista a apresentação de propostas mais econômicas e vantajosas.

Cabe à equipe de planejamento estipular, por meio de estudos, o valor estimado da contratação, o que deverá ocorrer por intermédio de pesquisa de mercado. A atividade mencionada permite à Administração a devida averiguação quanto à existência de orçamento planejado para a execução das despesas, assim como verificar se as ofertas propostas são exequíveis.

Torna-se imprescindível a definição do valor de referência pela equipe de planejamento, pois, será utilizado como parâmetro para a execução do processo licitatório, daí a importância da correta realização da pesquisa de preços, com detida precisão quanto aos valores de mercado, no sentido de subsidiar a realização da fase de escolha dos fornecedores, a legislação define os procedimentos, vejamos o disposto no artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993: *existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários*; (Brasil, 1993).

Em relação aos procedimentos administrativos fundamentais atinentes à realização da pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços estão disciplinados na Instrução Normativa nº 05, de 27 de junho de 2014 (IN 05/2014), a qual foi elaborada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/ MPOG, tendo sido alterada, posteriormente, pela Instrução Normativa nº 03, de 20 de abril de 2017 (IN 03/2017).

O gerenciamento de riscos

O artigo 25, da IN 05/2017 descreve o Gerenciamento de Riscos como um processo que consiste nas seguintes atividades:

I - 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;

II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

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

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e



15° CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO NORDESTE

15 a 18 de março | evento online



V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

Pelo que se extrai da norma supracitada o gerenciamento de riscos trata de um processo que o órgão deve conduzir, por meio de agentes especificamente nomeados, no sentido de estabelecer estratégias que sejam capazes de identificar na futura contratação eventos em potencial, capazes de afetá-la, podendo administrar os riscos de modo a possibilitar à organização uma razoável garantia do cumprimento dos objetivos planejados.

Segundo entende o Tribunal de Contas da União (TCU) as melhores práticas internacionais de gestão recomendam a adoção de sistemas de gerenciamento de riscos que devem estar sempre vinculados aos processos de planejamento, conseqüentemente, de tomada de decisão, além da execução dos trabalhos relevantes, o que visa garantir que as finalidades almejadas pelos órgãos públicos sejam alcançadas de fato, com relação custo-benefício satisfatória. (Brasil, 2018).

Para que o processo de aquisição de bens ou contratação de serviços tenha efetivo sucesso no seu planejamento, é necessário obedecer aos preceitos relativos ao gerenciamento de riscos. Há uma preocupação plausível dos órgãos de controle no sentido de valorizar o trabalho da equipe de planejamento na execução do estudo relativo à gestão de riscos. Vejamos que o TCU dispôs com devido critério sobre o assunto em manual próprio, vejamos:

Para realizar a gestão de riscos de quaisquer objetos, as seguintes etapas devem ser seguidas:

- estabelecimento do contexto;
- identificação dos riscos;
- análise dos riscos;
- avaliação dos riscos;
- tratamento dos riscos;
- comunicação e consulta com partes interessadas;
- monitoramento;
- melhoria contínua. (Brasil, 2018, p. 18).

Há de se reconhecer que a natureza da gestão de riscos é multidisciplinar, sendo assim, o Tribunal de Contas da União recomenda que o processo deva ser conduzido, referencialmente, de maneira coletiva, sendo disposto em grupos de trabalho, contando com servidores que conhecem o processo, projeto ou a natureza do objeto a ser adquirido pela Administração.



15° CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO NORDESTE

15 a 18 de março | evento online



Termo de Referência ou Projeto Básico

Os artigos 28 até 32, da IN 05/2017 definem, especificamente, procedimentos necessários e orientações relativas à elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, que constitui no resultado final do trabalho realizado pela equipe de planejamento. Embora seja de responsabilidade do setor requisitante a elaboração do documento, ele deve ser baseado em todo o conteúdo obtido pelos estudos preliminares, sendo obedecidos os limites dispostos no mapa de riscos.

Para que sejam alcançados os objetivos estipulados no planejamento, torna-se imprescindível a elaboração do termo de referência, que constituirá como o subsídio para a preparação do edital. No documento serão descritas, de forma precisa e adequada, quais as necessidades identificadas para que a Administração justifique a contratação que almeja. A IN 05/2017 definiu de maneira criteriosa os itens mínimos que devem estar presentes no termo de referência:

Art. 30. O Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter, no mínimo, o seguinte conteúdo:

I - declaração do objeto;

II - fundamentação da contratação;

III - descrição da solução como um todo;

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto;

VI - modelo de gestão do contrato;

VII - critérios de medição e pagamento;

VIII - forma de seleção do fornecedor;

IX - critérios de seleção do fornecedor;

X - estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; e

XI - adequação orçamentária. (Brasil, 2017).

Termo de referência é formal e prévio ao procedimento licitatório, onde obrigatoriamente deve constar todas as informações imprescindíveis à futura contratação, tem que constar uma descrição minuciosa do objeto, a motivação da sua necessidade e as obrigações fundamentais entre as partes da avença. O termo de referência é um dos instrumentos mais importantes da fase interna, pois acarreta uma repercussão em cadeia em todas as posteriores etapas do processo, seja qual for a espécie de contratação.



15° CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO NORDESTE

15 a 18 de março | evento online



Pelo que se depreende o termo de referência, obrigatoriamente, deve conter todos os elementos que reúnam condições mínimas de definirem o objeto, devendo ser de forma clara, concisa e muito objetiva, apresentando um nível de precisão adequado para que se caracterize o bem ou o serviço.

No ano de 2000 foi editado o Decreto nº 3.555, o qual aprovou o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, com aquele ato pela primeira vez se propôs a mencionar e definir o termo de referência, senão vejamos:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato; (Brasil, 2000)

O Decreto nº 5.450/2005, expedido para regulamentar o pregão na forma eletrônica, também apresentou menção e definição para a expressão termo de referência, o que elevou ainda mais o seu grau de importância, o qual foi definido como: documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração, definição dos métodos, estratégia de suprimento, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

É reconhecido na Administração que a elaboração do termo de referência trata-se de uma atividade muito complexa, o que requer atenção às minúcias na elaboração de estudos específicos sobre o item que se pretende adquirir, além da observância às peculiaridades do mercado. Por isso, a praxe recomenda que o termo de referência deva ser elaborado por uma equipe que detenha técnica apurada relacionada ao objetivo específico da contratação e conhecimento satisfatório das peculiaridades do item que se pretenda adquirir, ou do serviço a ser contratado.

CONCLUSÃO

O planejamento das aquisições e contratações públicas têm por condão estimular a Administração Pública a otimizar os seus contratos, visando atender aos anseios da sociedade, que busca a evolução social, e concomitantemente atender aos princípios constitucionais, especialmente o da legalidade e da eficiência.

Conclui-se que o planejamento configura uma etapa de enorme e fundamental importância para os processos de contratações públicas, especialmente no que concerne às inovações normativas, que possuem papel preponderante na transição de paradigmas e,



15° CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO NORDESTE

15 a 18 de março | evento online



também nas orientações epistemológicas quanto ao conceito de planejamento e sua aplicação, o que pelos requisitos abordados trata de condição imprescindível para que ocorra o processo, pois requer conhecimento, responsabilidade, empenho, além de apurada técnica por parte dos responsáveis pela sua realização.

Um planejamento adequado e antecipado evita que as contratações atrasem, pois não se pensará nelas somente no momento em que há a efetiva necessidade pública, isso evita críticas demasiadas da sociedade, pois otimiza a prestação do serviço. Com a prática adequada de antecipação do planejamento, reduz-se a probabilidade de atraso na entrega de materiais e execução dos serviços para efetivamente cumprirem a finalidade pública.

Também, inerente a necessária evolução do processo de contratação pública, fica registrada a importância em pensar sobre o momento atual da Administração Pública no Brasil, no sentido de realizar uma reflexão sobre a necessidade de melhoria na capacitação dos servidores para melhor prestação do serviço.



15° CONGRESO

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO NORDESTE

15 a 18 de março | evento online



REFERÊNCIAS

Di Pietro, M. S. Z. (2018). **Direito Administrativo**. São Paulo: Forense.

Giacomoni, James e Pagnussat, José Luiz. (2006). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília. Coletânea ENAP.

Alexandrino, Vicente Paulo. (2012). **Resumo de Direito Administrativo descomplicado**. São Paulo, Método. Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. (2012). **Resumo de Direito Administrativo descomplicado**. São Paulo, Método.

Brasil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília.

- (2000). **Lei complementar no 101, de 04 de maio de 2000**. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*. Brasília.

- (2010). Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81-CA540A>> Acesso em: 06 fev 2020.

- (2000). **Decreto n ° 3.555, de 8 de agosto de 2000**. *Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns*. DOU de 9 de ago. 2000.

- (2005). **Decreto n ° 5.450, de 31 de maio de 2005**. *Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências*. DOU de 1° de jun. 2005.

- (1993). **Lei Federal n ° 8.666, de 21 de junho de 1993**. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. DOU de 22 de jun. 1993.

- (2002). **Lei Federal n ° 10.520, de 17 de julho de 2002**. *Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências*. DOU de 17 de jul. 2002.

- (2017). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa n° 05, de 26 de maio de 2017**. *Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional*. DOU de 26 de maio. 2017.



15° CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO NORDESTE

15 a 18 de março | evento online



- (2019). Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 01, de 10 de janeiro de 2019.** *Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações.* DOU de 11 de jan. 2019.
- (2020). Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020.** *Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.* DOU de 26 de maio 2020.
- (2020). Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 49, de 30 de junho de 2020.** *Altera a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.* DOU de 01 de jul. 2020.