



Enap

# Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos

Módulo

2

Planejamento das  
contratações



## **Fundação Escola Nacional de Administração Pública**

### **Presidente**

Diogo Godinho Ramos Costa

### **Diretor de Educação Continuada**

Paulo Marques

### **Coordenador-Geral de Educação a Distância**

Carlos Eduardo dos Santos

### **Conteudista/s**

#### **Equipe responsável:**

Anderson Luiz Batista (Coordenador, 2020)

Haruo Silva Takeda (Coordenação Web, 2021)

Juliana Bermudez Souto de Oliveira (Revisão de texto, 2021)

Fabricia Kelly Alves Ramos da Silva (Implementação Articulate, 2021)

Israel Silvino Batista Neto (Direção e produção gráfica, 2021)

Michelli Batista Lopes (Implementação Moodle, 2021)

Yan Almeida Garcia (Implementação Moodle, 2021)

Vanessa Mubarak Albim (Diagramação, 2021)

### **Curso produzido em Brasília 2021.**

**Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB / CDT / Laboratório Latitude e Enap.**



**Escola Nacional de  
Administração Pública**

Enap, 2021

### **Enap Escola Nacional de Administração Pública**

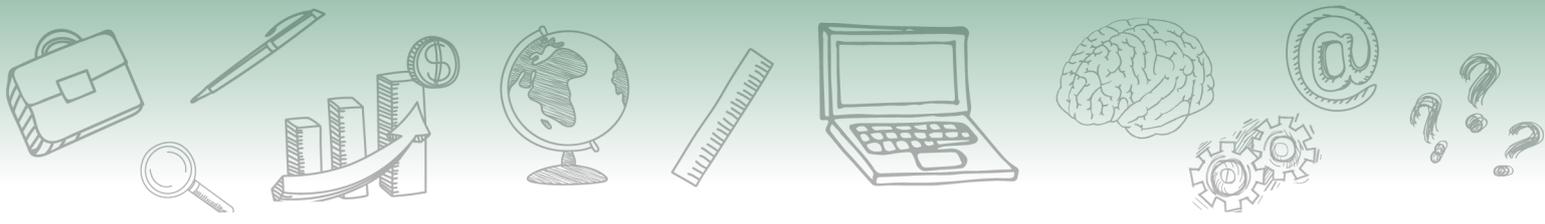
Diretoria de Educação Continuada

SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



# Sumário

<b>Unidade 1: O planejamento nas contratações.....</b>	<b>5</b>
1.1 O princípio do planejamento.....	5
1.2 Planejamento na legislação vigente .....	6
1.3 Gerenciamento de riscos.....	9
<b>Referências.....</b>	<b>12</b>





# Módulo 2 Planejamento das contratações

## Unidade 1: O planejamento nas contratações

Reconhecer a importância do planejamento e demonstrar sua utilização nas contratações.

### 1.1 O princípio do planejamento

A correta execução do contrato administrativo necessita de planejamento e controle. O planejamento cria uma visão global da situação e das alternativas existentes, possibilitando a gestão consciente dos recursos disponíveis e o afastamento dos riscos, mediante a elaboração de estratégias que otimizem os procedimentos e facilitem os resultados.

É crucial destacar que o planejamento é um dos princípios fundamentais da Administração federal, conforme dispõe o artigo 6º, inciso I, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967):



**Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:**

- I - Planejamento.
- II - Coordenação.
- III - Descentralização.
- IV - Delegação de Competência.
- V - Contrôle.



Por esse motivo, o Tribunal de Contas da União (TCU) asseverou que o princípio do planejamento é instrumento essencial e indispensável para a correta e adequada alocação dos recursos públicos, evitando desperdícios e o mau uso dos valores da coletividade.



## DESTAQUE

Para Marrara (2011), o Estado que descarta o dever de planejar adequadamente suas ações está, por via reflexa, ferindo o princípio da eficiência, diante da sua incapacidade de concretizar os interesses públicos primários sob sua tutela, de modo racional, socialmente eficaz e econômico.

### 1.2 Planejamento na legislação vigente

Com foco na importância do adequado planejamento das contratações públicas, a legislação pertinente impõe que qualquer processo de aquisição pública pressupõe a correta definição da estratégia de suprimento, alinhada com o planejamento estratégico do órgão, tomando como base a previsão de consumo e utilização provável, obtida por meio de técnicas adequadas de estimação, sendo vedadas aquisições que não representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade. Desse modo, o controle proporcionado pelo planejamento auxilia na tomada de decisões, reduzindo as reações baseadas na emoção, na suposição e na intuição.

## DESTAQUE

Planejar prevê diretrizes para ações ponderadas e, salvo o fortuito, impede que se instale a situação de emergência. Enfim, capacita para decidir de antemão o que, como e quando fazer, além de indicar quem deve fazer.

Confira os normativos pertinentes, que, interpretados em conjunto, procuram inserir no processo de contratação pública boas práticas de gestão e planejamento:

- **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**  
Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

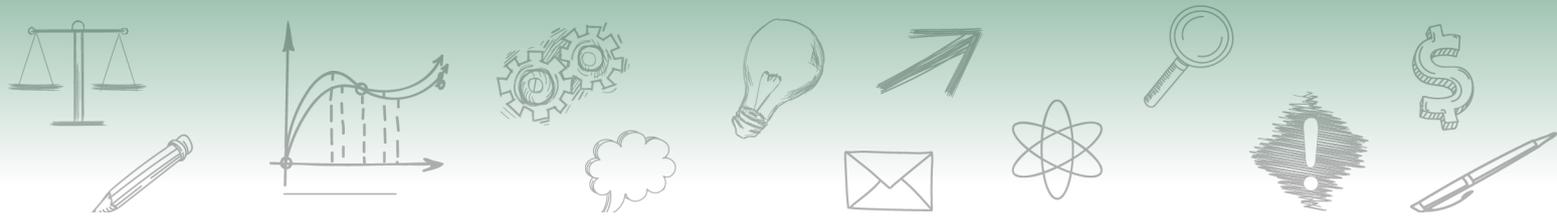
IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

[...]

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

[...]

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:



[...]

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

[...]

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

- **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

[...]

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

- **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

- I - Estudos Preliminares;
- II - Gerenciamento de Riscos; e
- III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

[...]

Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:

I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:

- a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso;
- b) a quantidade de serviço a ser contratada;
- c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e
- d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22;

II - envio do documento de que trata o inciso I deste artigo ao setor de licitações do órgão ou entidade; e

III - designação formal da equipe de Planejamento da Contratação pela autoridade competente do setor de licitações.



Art. 22. Ao receber o documento de que trata o inciso I do art. 21, a autoridade competente do setor de licitações poderá, se necessário, indicar servidor ou servidores que atuam no setor para compor a equipe de Planejamento da Contratação.

§ 1º A equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

§ 2º Os integrantes da equipe de Planejamento da Contratação devem ter ciência expressa da indicação das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados.

Art. 23. O órgão ou entidade poderá definir de forma diversa a formação de equipe responsável pelo Planejamento das Contratações quando contemplarem área técnica específica em sua estrutura, observadas as disposições desta Seção no que couber.

[...]

Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme as diretrizes constantes do Anexo III.

§ 1º O documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter, quando couber, o seguinte conteúdo:

- I - necessidade da contratação;
- II - referência a outros instrumentos de planejamento do órgão ou entidade, se houver;
- III - requisitos da contratação;
- IV - estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;
- V - levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - estimativas de preços ou preços referenciais;
- VII - descrição da solução como um todo;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto;
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;
- X - providências para adequação do ambiente do órgão;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; e
- XII - declaração da viabilidade ou não da contratação.

§ 2º Os Estudos Preliminares devem obrigatoriamente conter o disposto nos incisos I, IV, VI, VIII e XII do parágrafo anterior.



Em síntese, a dinâmica do planejamento baseia-se nos seguintes procedimentos:

1. Solicitação da área requisitante, com as devidas justificativas.
2. Formação da equipe para condução do planejamento.
3. Elaboração dos estudos preliminares visando auferir qual é a melhor solução para atender à solicitação da área com base nas justificativas e estudos de soluções disponíveis no mercado.
4. Realização de gerenciamento de riscos que possam impactar na efetividade da contratação como um todo.
5. Elaboração do termo de referência ou projeto básico com base nas minutas padrão da Advocacia-Geral da União e nos Cadernos de Logística da Secretaria de Gestão.

O antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) esmiuçou o procedimento de planejamento da contratação com a edição da IN nº 1, de 29 de março de 2018, que instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e impôs a elaboração do 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 (BRASIL, 2018).

## DESTAQUE

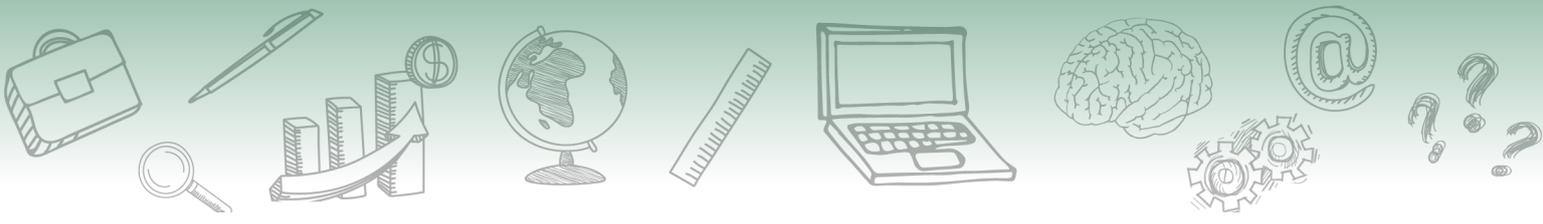
**A interpretação conjunta desses dois diplomas normativos infralegais corrobora a lição doutrinária administrativa que preconizava a fase de planejamento como providência antecedente e necessária ao sucesso da contratação propriamente dita.**

Com efeito, o modelo de planejamento das contratações públicas preconizado pelo antigo MPDG estabelece a necessidade de elaboração de um Plano Anual de Contratações (PAC), que deve ser elaborado no ano anterior à sua efetiva implementação, o que significa dizer que os órgãos públicos devem incorporar novas rotinas de trabalho para que possam se adaptar à nova sistemática instituída pelas duas instruções normativas em comento.

### 1.3 Gerenciamento de riscos

É o processo realizado para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, com o fim de fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização.

A responsabilidade pelo gerenciamento de riscos compete à equipe de planejamento da contratação, devendo abranger as seguintes fases: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. Segundo a Instrução Normativa nº 5, de 2017, em sua Seção III (BRASIL, 2017, p. 91):



**Art. 25. O Gerenciamento de Riscos é 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**

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

**Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação previstas no art. 19.**



## **SAIBA MAIS**

Para mais informações sobre gerenciamento de riscos, você pode acessar a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, disponibilizada no material complementar.

O gerenciamento de riscos materializa-se no mapa de riscos, conforme modelo a seguir:



**ANEXO IV  
MODELO DE MAPA DE RISCOS**

**FASE DE ANÁLISE**

Planejamento da Contratação e Seleção do Fornecedor

Gestão do Contrato

**RISCO 01**

Probabilidade:	<input type="checkbox"/> Baixa	<input type="checkbox"/> Média	<input type="checkbox"/> Alta
Impacto:	<input type="checkbox"/> Baixa	<input type="checkbox"/> Média	<input type="checkbox"/> Alta
<b>Id</b>	<b>Dano</b>		
1.			
<b>Id</b>	<b>Ação Preventiva</b>	<b>Responsável</b>	
1.			
<b>Id</b>	<b>Ação de Contingência</b>	<b>Responsável</b>	
1.			

**RISCO 02**

Probabilidade:	<input type="checkbox"/> Baixa	<input type="checkbox"/> Média	<input type="checkbox"/> Alta
Impacto:	<input type="checkbox"/> Baixa	<input type="checkbox"/> Média	<input type="checkbox"/> Alta
<b>Id</b>	<b>Dano</b>		
1.			
<b>Id</b>	<b>Ação Preventiva</b>	<b>Responsável</b>	
1.			
<b>Id</b>	<b>Ação de Contingência</b>	<b>Responsável</b>	
1.			

**RESPONSÁVEL/RESPONSÁVEIS**

\_\_\_\_\_  
Responsável/  
Responsáveis



## Referências

BRASIL. **Decreto nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm). Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm). Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm). Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 1, de 29 de março de 2018. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 62, p. 138-139, 2 abr. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/04/2018&jornal=515&pagina=138&totalArquivos=154>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 5, 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 100, p. 90-109, 26 maio 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/05/2017&jornal=1&pagina=90&totalArquivos=240>. Acesso em: 4 jan. 2021.

MARRARA, T. A Atividade de Planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 27, p. 1-31, jul./set. 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=525>. Acesso em: 5 jan. 2021.