

Manual de

# Gestão de CONTRATOS PÚBLICOS

ORIENTADOS PARA  
RESULTADOS

James Batista VIEIRA  
VICO DENIS SOUSA DE MELO  
FLÁVIO PERAZZO BARBOSA MOTA  
(ORGANIZADORES)

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO em  
CONTRATOS PÚBLICOS e GOVERNO  
LABGOV

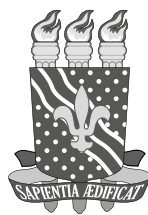
Manual de

# Gestão de CONTRATOS PÚBLICOS

ORIENTADOS PARA  
RESULTADOS

James Batista Vieira  
Vico Denis Sousa de Melo  
Flávio Perazzo Barbosa Mota  
(ORGANIZADORES)

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO em  
CONTRATOS PÚBLICOS e GOVERNO  
LABGOV



## **Universidade Federal da Paraíba**

Valdiney Veloso Gouveia

Reitor

Liana Filgueira Albuquerque

Vice-Reitora

### **Editora UFPB**

Natanael Antônio dos Santos

Diretor-Geral

Everton Silva do Nascimento  
Coordenador de Administração

Gregório Ataíde Pereira Vasconcelos  
Coordenador de Editoração

### **Conselho Editorial**

Cristiano das Neves Almeida (Ciências exatas e da natureza)

José Humberto Vilar da Silva (Ciências Agrárias)

Julio Afonso Sá de Pinho Neto (Ciências Sociais Aplicadas)

Márcio André Veras Machado (Ciências Sociais Aplicadas)

Maria de Fátima Alcântara Barros (Ciências da Saúde)

Maria Patrícia Lopes Goldfarb (Ciências Humanas)

Elaine Cristina Cintra (Linguística e das Letras)

Regina Celi Mendes Pereira da Silva (Linguística e das Letras)

Ulrich Vasconcelos da Rocha Gomes (Ciências Biológicas)

Raphael Abrahão (Engenharias)

### **Apoio Institucional - Acordo de Cooperação Técnica LabGov/UFPB-SEAD/PB Secretaria de Estado da Administração do Governo do Estado da Paraíba**

Jacqueline Fernandes de Gusmão  
Secretária de Estado (2019-2022)

Pollyanna Loreto Meira  
Diretora-Executiva da Central de Compras (2019-2022)

# Manual de Gestão de Contratos Públicos Orientados para Resultados

1ª edição

Livro aprovado para publicação por meio do Edital UFPB/PRPG nº 1/2023.

Apoio do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional.

Apoio do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo.

Apoio do Programa de Mestrado e Doutorado Acadêmico para Inovação (MAI/DAI) - Chamada CNPq nº 68/2022.

O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade do(s) autor(es).

Esta obra está licenciada sob uma Licença CC BY-NC-ND 4.0.

*Creative Commons* Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.



## Editoração

Projeto Gráfico: Silvia Patrícia Marchetti

Imagens: DepositPhotos

## Zenodo Community - LabGov

[HTTPS://DOI/10.5281/ZENODO.11188687](https://doi/10.5281/ZENODO.11188687)

## Catálogo na Publicação

### Seção de Catalogação e Classificação

M294 Manual de gestão de contratos públicos orientados para resultados [recurso eletrônico]  
James Batista Vieira, Vico Denis Sousa de Melo, Flávio Perazzo Barbosa Mota  
(organizadores). - Dados eletrônicos - João Pessoa: Editora UFPB, 2024.

E-book.

Modo de acesso: <http://www.editora.ufpb.br/sistema>

ISBN 978-65-5942-260-9

1. Contratos públicos. 2. Gestão pública. 3. Gestão dos processos de contratação pública.
4. Governança. I. Vieira, James Batista. II. Melo, Vico Denis Sousa de. III. Mota, Flávio Perazzo Barbosa. IV. Título.

UFPB/BC

CDU 351.712.2(035)



EDITORA ASSOCIADA À  
  
Associação Brasileira  
das Editoras Universitárias

Cidade Universitária, Campus I - Prédio da Editora Universitária, s/n  
João Pessoa, Paraíba, 58.051-970  
<http://www.editora.ufpb.br> [editora@ufpb.br](mailto:editora@ufpb.br) (83) 3216.7147

**James Batista Vieira  
Vico Denis Sousa de Melo  
Flávio Perazzo Barbosa Mota  
(Organizadores)**

**Manual de Gestão de Contratos Públicos  
Orientados para Resultados**

**João Pessoa  
Editora UFPB  
2024**

# SUMÁRIO

PREFÁCIO 07

---

1	CONTRATOS PÚBLICOS ORIENTADOS PARA RESULTADOS	09
2	CONTRATAÇÃO DE BENS	29
3	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS	42
4	CONTRATAÇÃO DE OBRAS	52
5	GESTÃO DE CONVÊNIOS	80
6	CONTRATOS DE ALIENAÇÃO	103
7	CONTRATO PÚBLICO PARA SOLUÇÃO INOVADORA	130
8	CONTRATOS PÚBLICOS ESTRATÉGICOS	145

---

APÊNDICE A – riscos 156

APÊNDICE B – bens e serviços 169

APÊNDICE C – obras 198

APÊNDICE D – alienação de bens móveis 220

APÊNDICE E – alienação de bens imóveis 226

APÊNDICE F – CPSI 233

---

LabGov 242

Autores 243

# \ PREFÁCIO

O manual de gestão de contratos públicos orientados para resultados foi elaborado para os órgãos e entidades da Administração que buscam elevar a conformidade e o desempenho de seus processos de contratação. Este não é um manual tradicional de licitações e contratos administrativos em que a legislação de referência é minuciosamente interpretada. Este é um manual voltado a governança e a gestão dos processos de contratação pública. Por isso, a abordagem não é a do Direito Público, mas a da Gestão Pública; nem tem como foco a norma, mas o processo de contratação.

O propósito da obra é apresentar ao prático (o gestor público) e ao acadêmico (o estudante de Gestão Pública) como o processo de contratação se insere, como um elo crítico, dentro de uma lógica mais ampla de implementação dos programas governamentais e das políticas públicas. Por isso, o processo administrativo de contratação não deve perder de vista os seus resultados (atender a uma necessidade social, observando o orçamento, os prazos e a qualidade), nem deve ser compreendido como um fim em si mesmo (um entrave burocrático ao gestor).

Partilhamos do entendimento de que os procedimentos de contratação pública disponibilizam uma rica caixa de ferramentas para os gestores e visam assegurar o atingimento de múltiplos objetivos da Administração; porém, a sua operacionalização exige competência técnica especializada - conhecimentos (saber), habilidades (saber fazer) e atitudes (querer fazer). Nossa contribuição é para desenvolver essa competência nos práticos e acadêmicos que já percebem a relevância dos processos de contratação para a Gestão Pública, somando-se a obras de referência na área, produzidas pela Advocacia-Geral da União, o Senado Federal, o Tribunal de Contas da União etc.

Por isso, o manual está organizado de forma que, em cada capítulo, sejam apresentadas as especificidades de um determinado processo de contratação, segundo o seu objeto: bens, serviços, obras, convênios, alienações ou inovação.

Esse conteúdo é antecedido por um capítulo introdutório que aborda as mudanças trazidas com a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Em cada etapa serão identificados os principais artefatos produzidos, os responsáveis, as entradas e saídas, as regras e a fundamentação jurídica. Além disso, serão apresentados os principais riscos e medidas de tratamento, de acordo com as especificidades de cada um desses contratos. Por fim, é apresentada uma explicação sobre as contratações públicas estratégicas que oferecem ao gestor novas possibilidades de geração de valor público por meio dos processos de contratação.

A obra é um produto técnico dos pesquisadores docentes e discentes de graduação e pós-graduação em Gestão Pública credenciados no Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo - LabGov. Alunos do curso de Bacharelado em Gestão Pública e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba – PGPCI/UFPB. Seu conteúdo foi produzido na disciplina de Tópicos Especiais em Políticas Públicas, ofertada em 2023, conforme previsto no Acordo de Cooperação Técnica, firmado entre a Universidade Federal da Paraíba e a Central de Compras da Secretaria de Estado da Administração do Governo do Estado da Paraíba.

Este manual busca ser um guia prático, em constante atualização pelo Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo (LabGov), para todos aqueles que não desejam apenas “executar contratos administrativos”, mas principalmente atingir resultados, maximizar o valor público e gerar impacto social. O que nos motiva é a crença compartilhada de que unindo nossos esforços poderemos transformar a gestão dos contratos públicos em um motor de progresso e desenvolvimento sustentável capaz de impulsionar o Brasil.

João Pessoa, 01 de julho de 2024.

Organizadores



# \contratos PÚBLICOS

ORIENTADOS PARA  
RESULTADOS

---

James Batista Vieira  
Vico Denis Sousa de Melo  
Flávio Perazzo Barbosa Mota



As contratações desempenham um papel fundamental na prática da Gestão Pública dedicada à resolução dos problemas sociais (Vieira, 2023; Enap, 2023). Sob a perspectiva da Gestão Pública, a contratação é o processo por meio do qual os órgãos e entidades da Administração Pública gerem (planejam, executam e avaliam) a aquisição de bens, serviços e obras; repassam a execução de projetos e a gestão de serviços a entes não-governamentais; ou realizam a alienação de seus ativos. A contratação é um meio, um instrumento de governança pública, para alcançar os objetivos governamentais (Salamon, 2002).

**A contratação pública refere-se ao processo de identificar o que é necessário; determinar quem é a melhor pessoa ou organização para suprir essa necessidade; e garantir que o que é preciso seja entregue no lugar certo, no momento certo, pelo melhor preço e que tudo isso seja feito de maneira justa e aberta (OCDE, 2015, p.1).**

Quando uma contratação pública tem êxito, recursos necessários são postos à disposição dos gestores (bens), atividades de interesse público são realizadas (serviços) ou infraestruturas são postas à disposição da sociedade (obras). No léxico do **marco lógico**, as contratações permeiam as dimensões dos **recursos**, das **atividades** e dos **produtos**, necessários ao alcance dos **resultados** e do **impacto** esperado dos programas governamentais e das políticas públicas.<sup>1</sup> Seu propósito é alcançar resultados mensuráveis para a sociedade.

Assegurar o desempenho e a conformidade dos contratos públicos é essencial para melhorar os resultados em toda a Gestão Pública.

1. O marco lógico é a cadeia causal que descreve a intervenção pública, orientando a formulação, a implementação e a avaliação das políticas e programas (GERTLER et al, 2018; GUGERTY, KAPLAN, 2018).

# 1. OS CRITÉRIOS DE DESEMPENHO E CONFORMIDADE DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Os resultados da contratação devem ser planejados e avaliados com base na combinação de critérios de desempenho (geração de valor público) e conformidade (preservação de valor público). O quadro (1) descreve os critérios, mínimos, de desempenho e conformidade das contratações públicas.

**Quadro 1.** Critérios de desempenho e conformidade

DIMENSÕES	CRITÉRIOS	DESCRIÇÃO
<b>Desempenho</b>	<b>Impacto</b>	capacidade do objeto contratual (bem, serviço, obra, etc.) efetivamente contribuir para resolver um problema social.
	<b>Qualidade</b>	capacidade do objeto contratual (bem, serviço, obra, etc.) efetivamente satisfazer uma necessidade da Administração.
	<b>Preço</b>	capacidade da Administração obter a prestação do objeto pelo melhor preço. <sup>2</sup>
	<b>Tempo</b>	capacidade do contratante realizar a prestação no prazo estabelecido.

2. O melhor preço significa a melhor relação custo-benefício (maior vantagem econômica). O melhor preço não deve ser confundido com o menor preço, um critério de julgamento inadequado, pois expõe a Administração ao risco de oportunismo dos fornecedores. Por exemplo, o café mais barato pode ser intragável, a caneta mais barata pode não escrever, a pilha de menor preço pode ter uma vida útil muito menor. Na União Europeia, a utilização do critério de julgamento de “menor preço” é considerado um indicador de risco para as contratações públicas (EU, 2024, indicador 5). Além disso, a adoção desse critério de julgamento (menor preço), inviabiliza completamente a adoção das boas práticas de contratação pública estratégica (ver capítulo 8).

<b>Conformidade</b>	<b>Gerencial</b>	capacidade de a Administração alinhar o processo de contratação aos instrumentos de planejamento organizacional.
	<b>Legal</b>	capacidade de a Administração alinhar o processo de contratação as exigências legais.

Fonte: elaboração própria.

As contratações públicas orientadas para resultados precisam observar esses seis critérios de desempenho e conformidade. São eles que asseguram que a contratação serve ao interesse público (efetividade), é tempestiva e atende as reais necessidades da Administração (eficácia), apresenta a melhor relação custo-benefício (eficiência) e observa as exigências gerenciais e legais aplicáveis ao órgão ou entidade.

Neste sentido, formalizar um processo de contratação que atende as exigências formais/legais, sem observar os prazos, o orçamento, a qualidade, ou satisfazer uma necessidade social (impacto), é um investimento que não gera o valor almejado pela Administração Pública. Por isso, todos os critérios de desempenho e conformidade devem ser observados e mensurados pelos gestores públicos, responsáveis por implementar o processo de contratação.

## 2. A mensuração dos resultados (definição de indicadores e metas)

Uma vez estabelecidos os critérios de desempenho, os gestores, em cada processo de contratação, devem estabelecer, no caso concreto, os resultados a serem alcançados (as metas) e as formas de mensurá-los (os indicadores). Processos de contratação sem metas pré-definidas, simplesmente, não se justificam. Além disso, violam o objetivo das licitações (conforme dispõe o

inciso I, do art. 11, da Lei nº 14.133/2021) e os princípios do interesse público e do planejamento (conforme dispõe o art. 5º, da Lei nº 14.133/2021). Por exemplo, o quadro (2) descreve metas e indicadores de desempenho e conformidade para um processo de contratação cujo objeto é a aquisição de vacinas.

## Quadro 2. Exemplos de metas e indicadores

CRITÉRIOS	METAS	INDICADORES
<b>Impacto</b>	manter o sarampo como uma doença erradicada do território brasileiro nos próximos 12 meses (menos de 1.000 pessoas infectadas com sarampo no Brasil em 12 meses)	número de pessoas infectadas com sarampo no Brasil em 12 meses
<b>Qualidade</b>	Potência e identidade igual ou superior a $10^3$ CCID <sub>50</sub> /dose (número de vírus que infecta 50% de cultura de células $\geq 10^3$ CCID <sub>50</sub> /dose)	número de vírus que infecta 50% de cultura de células da dose
<b>Preço</b>	desconto mínimo de 10% sobre o valor de referência (R\$10,00 a dose)	% de desconto sobre o valor unitário de referência
<b>Tempo</b>	licitação homologada, no máximo, 100 dias antes do início da campanha nacional de vacinação	número de dias até o início da campanha nacional de vacinação
<b>Gerencial</b>	orçamento disponível para aquisição 180 dias antes do início da campanha nacional de vacinação (conforme disposto no planejamento)	número de dias até o início da campanha nacional de vacinação
<b>Legal</b>	nenhuma recomendação de ajuste apontada no parecer jurídico (aprovação sem ajustes)	número de recomendações apontadas no parecer da assessoria jurídica

Fonte: elaboração própria.

As metas de impacto são aquelas que justificam a contratação; porém, seu atingimento sempre dependerá da combinação dos resultados contratuais (internos a organização) e de fatores contextuais (externos a organização). Afinal, se os cidadãos não concordarem em se vacinar, de nada adiantará fornecer a vacina. Por isso, nunca devemos perder de vista que a contratação é um processo crítico de um programa governamental, mais amplo, que visa à implementação de uma política pública.

Estes indicadores de desempenho devem ser confiáveis (*credible*), úteis (*actionable*), responsáveis (*responsible*) e replicáveis (*transportable*) (GUGERTY, KAPLAN, 2018). Segundo o **modelo CART**, o indicador deve ser:

- **Confiável:** coleta dados de alta qualidade (válidos e confiáveis) e os analise de forma cientificamente adequada (método);
- **Útil:** coleta e analise somente os dados que efetivamente servem as ações de melhoria;
- **Responsável:** assegura que os benefícios da coleta e análise dos dados sejam maiores que os seus custos; e,
- **Replicável:** coleta e analise dados que geram conhecimento para a avaliação e outras iniciativas relevantes de aprimoramento da gestão contratual.

A gestão de contratos orientada para resultados é baseada em um plano de gestão dos indicadores de desempenho. Esse plano deve considerar os principais componentes dos indicadores de desempenho.

### Quadro 3. Componentes dos indicadores de desempenho

COMPONENTE	DESCRIÇÃO
<b>O que?</b>	qual é o dado utilizado (incluir cálculo, se necessário)?
<b>De onde?</b>	qual é a fonte do dado utilizado?

<b>Como?</b>	como o dado será coletado e analisado?
<b>Quem coleta?</b>	quem será responsável por coletar e analisar o dado?
<b>Quem revisa?</b>	quem será responsável por revisar a qualidade do dado e da análise?
<b>Quando?</b>	com que frequência o dado será coletado e analisado?
<b>Meta (goal)</b>	definir qual é a mudança desejada
<b>Tolerância (tolerance)</b>	definir qual é o desvio permitido da meta
<b>Linha de base (baseline)</b>	definir qual é a situação atual
<b>Plano de ação (action plan)</b>	definir as ações a serem realizadas para cada resultado possível do indicador (5W2H) <sup>3</sup>

*Fonte:* elaboração própria.

Compete a equipe de planejamento da contratação estabelecer o plano de gestão dos indicadores de desempenho. Para tanto, devem levar em consideração os critérios de desempenho e conformidade, ajustando-os as especificidades de cada contratação. Esse plano de gestão deve considerar ainda a probabilidade de ocorrência de eventos com potencial de impacto negativo (riscos) ou positivo (oportunidades) sobre os resultados. Ou seja, o plano de ação, baseado em indicadores de desempenho, também deve ser acompanhado de um plano de gestão de riscos integrado ao sistema de gestão de riscos do órgão ou entidade (COSO, 2013; 2017; ISO, 2018).

3. Os planos de ação indicam: a) O que fazer? (*What*); b) Por que fazer? (*Why*); c) Onde realizar? (*Where*); d) Qual o prazo? (*When*); e) Quem realizará? (*Who*); f) Como será realizada? (*How*); g) Quanto vai custar? (*How much*).

### 3. A PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Os processos de contratação pública são densamente regulamentados pela Administração Pública brasileira – são muitas Leis, Decretos, Instruções Normativas, Portarias, etc. Esta abordagem equivocada acaba atraindo para os órgãos e entidades da Administração brasileira uma grande insegurança jurídica (derivada das antinomias) e um desprestígio dos gestores profissionais em detrimento dos juristas (derivada da hipertrofia dos controles legais) que tem como principal consequência o dispêndio de muitos recursos e o alcance de resultados pífios tanto para os cidadãos, quanto para a Administração Pública.

Sob uma perspectiva econômica (custos de transação), está claro que uma regulamentação por princípios, orientada por controles de resultado (abordagem gerencial que amplia o poder discricionário do gestor público profissional e empodera os órgãos de controle interno orientados para a gestão dos riscos), traz melhores resultados para a Administração do que a abordagem tradicional, reproduzida pela Lei nº 14.133/2021, que está orientada por controles procedimentais (abordagem burocrática que reduz o poder discricionário do gestor público profissional e empodera os órgãos de controle jurisdicional, como os tribunais) (COSTA; TERRA, 2019; VIEIRA; BARRETO, 2019).

Como a atribuição e a responsabilidade por dirigir e controlar os contratos públicos deve competir aos gestores públicos profissionais, é necessário que a estruturas de governança:

- restabeleça a importância dos princípios, ao invés de regras particularistas;
- oriente as contratações para o alcance de resultados, ao invés da conformidade formal-processual;
- valorize a capacidade do gestor público profissional, capaz de utilizar o seu poder discricionário para melhor atender as necessidades sociais, ao invés de favorecer burocratas orientados



para uma conformidade jurídica abstrata que não considera o resultado prático das decisões, nem o conteto de incerteza em que opera a gestão pública.

Em 2018, o regime jurídico administrativo brasileiro sofreu uma significativa transformação, com a positivação de uma abordagem consequencialista. Essa autorização legal, incorporada na Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (Decreto Lei nº4.657/1942), estabelece que o gestor deve considerar as consequências práticas da decisão (art. 20) e os obstáculos e as dificuldades reais do gestor (art. 22). *In verbis*:

**Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.**

[..]

**Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados (BRASIL, 1942).**

Isso significa que o gestor público profissional deve demonstrar nos autos do processo administrativo de contratação pública que suas decisões são tomadas com o propósito de alcançar os melhores resultados para a Administração. Consequentemente, o controle legal e administrativo, realizado *ex ante*, respectivamente, pela assessoria jurídica e pela controladoria interna, deve ponderar sobre as circunstâncias da decisão e os seus resultados práticos.

Os princípios, positivados no art. 5º, da Lei nº 14.133/2021, são adequadamente resumidos como:

- a. **Impessoalidade**: promover a igualdade de condições entre os licitantes (realizar uma seleção competitiva e justa entre os potenciais fornecedores);
- b. **Transparência**: oferecer acesso aos dados e prestar as informações de interesse das partes interessadas;
- c. **Eficiência**: obter a melhor relação custo/benefício para a Administração; e,
- d. **Efetividade**: assegurar o atendimento da necessidade social que motiva a contratação (**objetivo primário**) e as metas de desenvolvimento sustentável (**objetivo secundário**).

Como forma de alcançar esses princípios, os órgãos e entidades da Administração Públicas devem observar diretrizes como:

- a. **competição**: adotar meios de disputa como mecanismo de seleção de fornecedores (concorrência, pregão, leilão, concurso, diálogo competitivo);
- b. **gestão por competências**: assegurar que os agentes públicos que atuam nas diferentes etapas do processo disponham das competências necessárias (conhecimentos, habilidades e atitudes);
- c. **segregação de funções**: separar as funções dentro do processo de contratação como forma de proteger a sua integridade;
- d. **segurança jurídica**: respeitar os direitos e as garantias de todas as partes interessadas (cidadãos, licitantes, fornecedores, gestores).

Em resumo, a estrutura de governança das contratações públicas orientadas para resultados permite, por exemplo, que tenha sido identificada uma necessidade social a ser atendida, a Administração tenha adquirido o bem, serviço ou obra com preço de mercado, a seleção do fornecedor

seja competitiva e não ocorram erros de instrução e gestão (derivados da incapacidade administrativa). Esses princípios e diretrizes permeiam todas as decisões de um processo de contratação pública orientado por resultados.

#### 4. A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Os processos de contratação pública ocorrem dentro de uma estrutura de governança que estabelece regras de direção e controle. Essa estrutura de governança é adequada, quando promove o desempenho e a conformidade. A qualidade da governança sempre terá efeito sobre os resultados das contratações. Uma boa estrutura de governança assegura que os processos resultem na geração e preservação de valor público (COSTA; TERRA, 2019; VIEIRA; BARRETO, 2019).

Segundo a Recomendação OECD/LEGAL/0411/2015 (*Recommendation of the Council on Public Procurement*), a estrutura de governança das contratações deve:

1. garantir um **grau adequado de transparência** do sistema de contratação pública em todas as etapas do ciclo;
2. **preservar a integridade do sistema** de contratação pública por meio de padrões gerais e salvaguardas específicas para aquisições;
3. **facilitar o acesso às oportunidades** de aquisição para potenciais concorrentes de todos os tamanhos;
4. utilizar o sistema de contratação pública para **perseguir objetivos secundários de política pública** deve ser equilibrado com o objetivo primário da contratação;
5. promover a **participação transparente e eficaz das partes interessadas**;
6. desenvolver processos para impulsionar a eficiência ao longo do ciclo de contratação pública para atender às necessidades do governo e de seus cidadãos;
7. **utilizar novas tecnologias** para apoiar a inovação apropriada em *e-procurement* ao longo do ciclo de aquisição;

8. **constituir uma equipe de trabalho** especializada capaz de fornecer o maior retorno econômico em relação ao investimento (valor pelo dinheiro) de forma eficiente e eficaz;
9. **impulsionar melhorias de desempenho** por meio da avaliação de resultados do sistema de contratação pública, desde as aquisições individuais até o sistema como um todo, em todos os níveis do governo, quando viável e apropriado;
10. **implementar um sistema integrado de gestão de riscos** para mapeamento, detecção e mitigação ao longo do ciclo da contratação pública;
11. **implementar mecanismos de supervisão e controle** para promover a responsabilização (*accountability*) ao longo do ciclo de aquisição pública, incluindo processos adequados de reclamação e sanções; e,
12. **integrar as contratações públicas aos processos de gestão** das finanças públicas, orçamentação e entrega de serviços (OCDE, 2015, tradução nossa).

A partir de um levantamento realizado pelos auditores do Tribunal de Contas da União, acórdão TCU nº 2622/2015, foi identificado que o estágio de maturidade e capacidade de governança dos processos de contratação nos órgãos e entidades da Administração Pública brasileira é incipiente (TCU, 2015). Esse relevante diagnóstico colocou a estrutura de governança e gestão das contratações públicas no centro do debate sobre a melhoria dos resultados públicos no Brasil.

Em 2020, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução CNJ nº 347/2020, estabeleceu o primeiro ato normativo regulamentador sobre o assunto. Em 2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, deu centralidade ao tema, e logo em seguida o Ministério da Economia, por meio da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, regulamentou o assunto no âmbito do poder executivo federal.

Conforme o parágrafo único, do art. 11, da NLLC, a responsabilidade por implementar os mecanismos de governança das contratações públicas é da alta direção do órgão ou entidade da Administração Pública. Trata-se

de um mandato jurídico obrigatório, cujo não atendimento constitui uma infração administrativa grave que sujeita o agente público às punições pela conduta ilícita.

#### Quadro 4. Alta Administração

ENTE	ALTA ADMINISTRAÇÃO
<b>União</b>	Presidente, Ministros e Comitê Interministerial de Governança
<b>Estados</b>	Governador, Secretários e Comitê Estadual de Governança
<b>Municípios</b>	Prefeito, Secretários e Comitê Municipal de Governança
<b>Empresas Públicas</b>	Conselheiros, Presidente e Diretores

*Fonte:* elaboração própria.

Conforme decisão do Tribunal de Contas da União, se os mecanismos de governança das contratações não forem implementados, os agentes da alta administração serão responsabilizados (TCU, 2023). Desta forma, cada órgão ou entidade deve instituir os mecanismos, de direção e controle, necessários ao planejamento, a instrução, a seleção dos fornecedores, a gestão adequada dos contratos e a avaliação dos resultados, de maneira a promover o melhor desempenho e assegurar a conformidade das contratações públicas.

É preciso destacar que “instituir” não significa simplesmente aprovar mais “normas e regras”, mas principalmente incorporar métodos (técnicas de gestão de riscos) e disseminar valores (cultura orientada para resultados). Mais uma vez, não se trata aqui de elevar ainda mais a inflação normativa que assola a Gestão Pública do país, mas de instituir práticas de gestão orientadas para resultados.

No âmbito das contratações públicas, isso implicará na articulação entre:

- a profissionalização e a gestão por competência de todos os agentes envolvidos no processo;
- a clara definição de competências e responsabilidades de todos os agentes envolvidos no processo;
- o estabelecimento de uma estrutura eficaz de incentivos (recompensas ou sanções) para os agentes envolvidos no processo;
- o fortalecimento dos instrumentos de planejamento, gestão e controle; e,
- a avaliação de resultados, capaz de contribuir para a o aprendizado e a melhoria contínua.

Antes de iniciar o planejamento de uma contratação específica, o órgão ou entidade da Administração Pública precisa ter estabelecido não somente o processo de gestão, mas definido o direcionamento estratégico da organização e a respectiva estrutura de incentivos, de competências e de responsabilidades que o sustenta e o antecede.<sup>4</sup> Desta maneira, embora as estruturas de governança possam variar, segundo as especificidades das cadeias de valor das organizações (necessidade de adaptação), isso não justifica a ausência dos mecanismos essenciais voltados a geração e a preservação do valor público nas estruturas de governança das contratações públicas.

A necessidade de adaptação a organização pública, segundo a natureza do negócio, o contexto organizacional, os principais objetivos e os riscos associados, não deve ser confundida com a leniência em face de uma estrutura de governança disfuncional. E, sobretudo, não se resume a aquisição de um sistema eletrônico (*software*) que visa exclusivamente organizar e automatizar os processos.

---

4. O Tribunal de Contas da União (2020) estabelece que essa estrutura de governança é composta por mecanismos de liderança, estratégia e controle.

## Quadro 5. Níveis da estrutura de governança das contratações

NÍVEIS	DESCRIÇÃO	ARTEFATOS
<b>Estrutural (macro)</b>	Contexto gerencial, financeiro, normativo, cultural e de liderança em que a organização pública opera para gerar e preservar valor	Leis, Decretos, Regulamentos, Políticas e Instruções Normativas
<b>Processual (meso)</b>	O fluxo processual em que as contratações públicas ocorrem, consideradas todas as suas etapas (planejamento, instrução, execução e avaliação)	Planos (Planejamento Estratégico, Plano de Logística Sustentável e Plano de Contratações Anual), Manuais e Fluxogramas
<b>Contratual (micro)</b>	A contratação pública específica	Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência / Projeto Básico, Edital, Contrato, Relatórios, Minutas e Pareceres

Fonte: elaboração própria.

Sem uma estrutura adequada de governança, as fases da contratação (planejamento, instrução, licitação, execução e avaliação) não serão observadas, os agentes não responderão por suas decisões (problemas de *accountability*), as desconformidades serão frequentes, os recursos serão desperdiçados e o desempenho será insuficiente. Por isso, o desafio inicial do gestor público orientado para resultados consiste no aprimoramento da estrutura de governança das contratações públicas.

Em resumo, diversas melhorias precisam ser postas em prática, em toda a organização, para que possamos instituir uma boa governança das contratações públicas. Essas ações são institucionalizadas por meio do alinhamento entre as regras e normas (legal), os sistemas e práticas de gestão (gerencial) e as condutas individuais dos agentes públicos (ética).

## Quadro 6. Principais mecanismos aplicáveis as contratações

### EXEMPLOS

<b>Regras e normas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Política de Governança</li><li>- Política de Gestão por Competências</li><li>- Política de Compras Compartilhadas</li><li>- Política de Integridade</li><li>- Política de Controles Internos e Gestão de Riscos</li><li>- Política de Relacionamento com as Partes Interessadas</li><li>- Código de Ética e Conduta</li></ul>
<b>Práticas de gestão</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Planejamento Estratégico</li><li>- Plano de Logística Sustentável</li><li>- Plano de Contratações Anual</li><li>- Sistema de Gestão Orçamentário-Financeiro</li><li>- Sistema de Gestão Patrimonial</li><li>- Sistema de Monitoramento e Avaliação por Desempenho</li><li>- Programa de Integridade</li><li>- Programa de Controles Internos e Gestão de Riscos</li><li>- Programa de Gestão de Pessoas por Desempenho (incentivos)</li><li>- Programa de Capacitação (aspectos legais, gerenciais e éticos)</li><li>- Programa de Apoio a Lideranças</li><li>- Programa de Apoio à Inovação</li><li>- Programa de Qualidade</li></ul>
<b>Condutas individuais</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Exemplos da alta administração (liderança pública)</li><li>- Disseminação de boas práticas</li></ul>

Fonte: adaptado de James Vieira (2023, p. 116).

## 5. A GESTÃO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Com o propósito de descrever as tarefas necessárias a efetiva operacionalização das contratações públicas, o processo comum pode ser modelado nas fases de planejamento, instrução, licitação, execução e avaliação.<sup>5</sup>

5. A Enap (2023) optou por modelar em três etapas (formulação, implementação e avaliação).



## Quadro 7. Fases do processo comum de contratação pública

FASE	DESCRIÇÃO
<b>Planejamento</b>	identificação da necessidade, levantamento das alternativas, definição e especificação do(s) objeto(s) e estabelecimento de metas e indicadores
<b>Instrução</b>	autorizações, modelagem do processo e aprovação do plano de gestão de riscos da contratação
<b>Licitação</b>	procedimento de seleção (competitiva) do fornecedor
<b>Execução</b>	recebimento do objeto, fiscalização e monitoramento das ações e pagamento do fornecedor (ou aplicação das sanções)
<b>Avaliação</b>	aferição das metas de resultado e recomendações de melhoria ao processo

Fonte: elaboração própria.

Vale ressaltar, novamente, que, os problemas da estrutura de governança fazem com que as fases de planejamento e de avaliação, indispensáveis para uma boa gestão dos processos de contratação, sejam negligenciadas. Essa condição leva as recorrentes falhas de instrução e gestão dos processos individuais de contratação pública prejudicando o desempenho geral da organização e das políticas públicas.

Nos próximos capítulos dessa obra, serão detalhadas, caso a caso, as diversas tarefas necessárias a realização dos processos de contratação de bens, serviços, obras, alienações, convênios e CPSI.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desempenho das contratações públicas não é adequadamente mensurado por sua conformidade legal, mas pela sua capacidade de alcançar resultados. A gestão dos processos de contratação demanda uma abordagem que integra não apenas as nuances legais, mas também estratégias sólidas de planejamento e avaliação, inseridas numa estrutura

de governança adequada. Assim, ao orientarmos os gestores na busca por resultados no processo de gestão dos contratos públicos, colaboramos para uma Administração Pública capaz de contribuir para resolver os problemas sociais.

# REFERÊNCIAS

AGU. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Modelos da Lei nº 14.133/2021**. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos>>. Acesso em 20 nov. 2023.

AMORIM, Victor Aguiar. **Licitações e Contratos Administrativos: teoria e jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, 2017.

BRASIL. **Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)**. Brasília: Senado Federal, 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 (Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública Federal)**. Brasília: ME, 2021.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 347/2020 (Dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário)**. Brasília: CNJ, 2020.

COSO. COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **ERM – Integrating with Strategy and Performance**. New York: COSO, 2017.

COSO. COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Internal Control – Integrated Framework**. New York: COSO, 2013.

COSTA, Caio; TERRA, Antônio. **Compras Públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4277>

ENAP. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Mapa da contratualização de serviços públicos no Brasil**. Brasília: Comunitas/Enap, 2023.

EU. EUROPEAN UNION. **Public procurement**. Disponível em: <[https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement\\_en](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en)>. Acesso em 20 jan. 2024.

# REFERÊNCIAS

GETLER, Paul; MARTÍNEZ, Sebastián; PREMAND, Patrick; RAWLINGS, Laura; VERMEERSCH, Cristel. **Avaliação de impacto na prática**. 2ª edição. Washington, DC: Banco Mundial, 2018.

GUGERTY, Mary; KARLAN, Dean. **The Goldilocks Challenge: right-fit evidence for the social sector**. Oxford: OUP, 2018.

ISO. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 31000:2018 – Gestão de Riscos**. Genebra: ISO, 2018.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação OECD/LEGAL/0411/2015**. Paris: OCDE, 2015.

SALAMON, Lester. **The Tools of Government: a guide to the new governance**. Oxford: OUP, 2002.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações & Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5ª Edição. Brasília: TCU, 2023.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 12.770/2023** TCU-Plenário. Brasília: TCU, 2023.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança**. Brasília: TCU, 2020.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1.273/2015** TCU-Plenário. Brasília: TCU, 2015.

VIEIRA, James Batista. **Fundamentos da Gestão Pública**. Recife: UFPE, 2023. <https://doi.org/10.5281/zenodo.8005533>

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza Barreto. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Sbp/Enap, 2019. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4281>

# \contratação DE BENS

Francisco Dennes Rocha Pereira  
Valdemir Martins Galdino Junior



## 1. Conceito

A contratação de bens refere-se ao processo pelo qual órgãos e entidades da Administração Pública adquirem produtos tangíveis, como equipamentos, materiais, veículos e outros ativos, para atender as suas necessidades. A contratação de bens estabelece uma relação de fornecimento entre um particular e a Administração Pública, definida por meio de um processo licitatório, de natureza pública e competitiva.

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, as modalidades de licitação utilizadas para a aquisição de bens são:

- o **pregão**: destinado à aquisição de bens e serviços comuns, poderá adotar como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto;
- a **concorrência**: destinada à aquisição de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:
  - i) menor preço;
  - ii) melhor técnica ou conteúdo artístico;
  - iii) técnica e preço;
  - iv) maior retorno econômico; ou,
  - v) maior desconto;
- o **diálogo competitivo**: adotado para contratação de bens, serviços ou obras de natureza técnica complexa, em que a solução objeto do contrato pode nem sequer ainda existir no mercado. Nessa modalidade a Administração realiza diálogo com licitantes previamente selecionados, mediante critérios objetivos, com o intuito de selecionar, uma ou mais alternativas, capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento do diálogo.

O propósito da licitação é realizar um processo de seleção competitiva, imparcial e transparente que permita a obtenção dos melhores resultados para a Administração (menor preço, menor tempo e maior qualidade). Em situações excepcionais, previstas expressamente em Lei (no capítulo XVIII

da Lei n.º 14.133/2021), a Administração poderá realizar a contratação direta, sem a realização de um procedimento licitatório (uma seleção competitiva). As hipóteses excepcionais de contratação direta são:

- por **inexigibilidade**, quando inviável a competição, em especial, nos casos de aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos;
- por **dispensa de licitação**, conforme disposto na legislação, especialmente, quando a contratação envolver valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras; ou, nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada.

A contratação direta só é autorizada em situações excepcionais porque traz consigo uma série de riscos que ameaçam o alcance dos resultados da contratação. Por essa razão, quando autorizada essa forma de contratação, a gestão de riscos dos processos de contratação direta deve estabelecer controles mais rigorosos que permitam ao gestor público prevenir o sobrepreço, o direcionamento, o fracionamento ou ameaça a qualidade do fornecimento.<sup>6</sup>

6. Os controles internos mínimos exigidos estão descritos nos art. 72 e 73, da Lei n.º 14.133/2021. Entretanto, em observância à boa técnica, recomendamos aos gestores que estabeleçam um plano de gestão de riscos e adicionem controles internos específicos, de acordo com as especificidades do órgão, do objeto contratado e do mercado fornecedor.

## 2. FUNDAMENTO JURÍDICO

A legislação que rege os contratos de fornecimento de bens para os órgãos e entidades da Administração Pública é a Lei n.º 14.133/2021, que em seu inciso II, art. 2º, estabelece que a norma se aplica a “compra, inclusive por encomenda”.

As normas regulamentadoras são aprovadas por estados e municípios, pois os entes federativos possuem a prerrogativa de legislar suplementarmente sobre a aquisição de bens, na forma das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais. Contudo, os entes federativos (União, Estados e Municípios) não podem renunciar às normas dispostas na Lei Geral de Licitações (Lei n.º 14.133/2021).

Conforme dispõe a Constituição Federal:

**Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:**

**§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.**

**§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.**

## 3. OBJETO

O objeto da contratação de bens, de acordo com o art. 20 da Lei n.º 14.133/2021, são os itens de consumo adquiridos para suprir as necessidades dos órgãos e entidades da Administração Pública. Esses bens deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades sociais às quais se destinam, sendo vedada a aquisição de artigos de luxo (BRASIL, 2021). Os bens comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no Termo de Referência e no Edital, por meio de especificações usuais de mercado.

A definição do objeto deve ser estabelecida na etapa de planejamento, após a caracterização da necessidade que justifica a contratação. Uma caracterização tecnicamente adequada do objeto (bem a ser adquirido) é um aspecto crítico para garantir a qualidade do fornecimento, além de



contribuir para o aumento da competitividade, a promoção da transparência e a melhoria geral do desempenho contratual.

## 4. Gestão

A gestão refere-se à distribuição das tarefas e responsabilidades entre os diversos atores encarregados de planejar, instruir, licitar, executar e avaliar o processo de contratação como um todo, visando promover um melhor desempenho e conformidade contratual. As principais fases do processo de contratação de bens são:

- **Planejamento:** definição da necessidade e do objeto adequado da contratação, estabelecendo os respectivos indicadores/metasp de resultados;
- **Instrução:** verificação da conformidade gerencial e legal e preparação dos documentos de convocação dos interessados;
- **Licitação:** seleção do prestador de serviço mais vantajoso para o atendimento da necessidade da Administração Pública (ações realizadas pelo agente de contratação durante a condução da sessão pública no portal de compras);
- **Contratação:** convocação dos fornecedores, assinatura do contrato e designação dos gestores e fiscais do contrato;
- **Execução:** prestação do serviço e a realização das atividades de monitoramento e pagamento;
- **Avaliação:** avaliação do desempenho do contrato como um todo, incluindo o cumprimento das obrigações pelas partes envolvidas e o eventual alcance dos resultados esperados.

As atividades realizadas em cada uma dessas fases são executadas por atores que detêm as atribuições descritas no quadro (1).

## Quadro 1. Fases do processo comum de contratação pública

ATORES	ATRIBUIÇÕES
<b>Agente da Contratação (Comissão de contratação)</b>	tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação e dar impulso ao procedimento licitatório.
<b>Autoridade Competente</b>	designar a equipe de contratação como também autorizar a contratação de um determinado serviço
<b>Assessoria Jurídica</b>	verificar a conformidade legal
<b>Equipe de Apoio</b>	auxiliar os agentes das contratações nas etapas do processo licitatório
<b>Equipe de Planejamento da Contratação</b>	analisar a necessidade, formular alternativas, recomendar uma solução satisfatória, definir metas e indicadores de desempenho e planejar o tratamento dos riscos
<b>Controle Interno</b>	verificar a conformidade gerencial
<b>Gestor do Contrato</b>	monitorar e controlar o processo de gestão contratual (da formalização ao encerramento do contrato)
<b>Unidade Requisitante</b>	constituir a equipe de planejamento da contratação e submeter o documento de formalização da demanda

Fonte: elaboração própria.

A estrutura básica de gestão dos contratos de bens, com as principais tarefas, artefatos e responsáveis, em cada fase do processo de contratação de bens, é descrita no quadro (2).

## Quadro 2. Estrutura básica de gestão dos contratos (bens)

FASE	RESPONSÁVEIS	TAREFAS	ARTEFATOS <sup>7</sup>
<b>Planejamento</b>	Equipe de Planejamento da Contratação	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Identificação da necessidade da Administração Pública (caracterização da demanda);</li><li>2. Levantamento das alternativas de resolução do problema;</li><li>3. Decisão sobre o escopo da contratação (caracterização do objeto-bem);</li><li>4. Verificação da conformidade com o PLS e o PPA;</li><li>5. Pesquisa preliminar de preços para realizar a estimativa de orçamento;</li><li>6. Definição das principais medidas de tratamento dos riscos;</li><li>7. Definição dos indicadores de resultado da contratação (monitoramento e avaliação)</li></ol>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Portaria de designação da equipe de planejamento da contratação;</li><li>• Estudo Técnico Preliminar (ETP);</li><li>• Relatório da Pesquisa de Preços - RPP;</li><li>• Plano de Gestão de Riscos – PGR.</li></ul>

7. Os modelos dos principais artefatos podem ser consultados na obra “Licitações & Contratos: orientações e jurisprudência do TCU, 5ª edição (TCU, 2023).

<p><b>Instrução</b></p>	<p>Equipe técnica</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definição das condições de contratação (prazos, quantidades, especificações, definição da modalidade; critério de julgamento, mecanismos de securitização)</li> <li>2. Pesquisa de preços;<sup>8</sup></li> <li>3. Autorização da despesa;</li> <li>4. Verificação da conformidade orçamentária-financeira;</li> <li>5. Verificação da conformidade legal;</li> <li>6. Revisão e/ou execução do Plano de Gestão de Riscos</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento de Formalização da Demanda – DFD;</li> <li>• Autorização do Ordenador de Despesas;</li> <li>• Termo de Referência (TR);</li> <li>• Edital;</li> <li>• Minuta do contrato administrativo;</li> <li>• Parecer técnico;</li> <li>• Parecer jurídico;</li> <li>• Portaria de designação do agente de contratação;</li> <li>• Plano de Gestão de Riscos (revisão).</li> </ul>
<p><b>Licitação</b></p>	<p>Agente de Contratação</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Publicização dos documentos e convocação dos fornecedores;</li> <li>2. Resposta aos pedidos de esclarecimento, impugnações e recursos administrativos;</li> <li>3. Execução das tarefas de classificação, julgamento, negociação, habilitação, adjudicação e homologação, conforme a modalidade da licitação;</li> <li>4. Execução do Plano de Gestão de Riscos.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ato de classificação das propostas</li> <li>• Ato de julgamento das propostas</li> <li>• Ato de habilitação do fornecedor</li> <li>• Decisão recursal</li> <li>• Ato de adjudicação do objeto e homologação da licitação pela autoridade competente</li> </ul>

8. Para uma análise sobre pesquisa de preços, favor consultar o Manual de Orientação de Pesquisa de Preços (SÃO PAULO, 2023).

<b>Contratação</b>	Autoridade Competente	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convocação do(s) fornecedor(es);</li> <li>2. Assinatura do contrato;</li> <li>3. Designação do gestor e/ou fiscal do contrato;</li> <li>4. Execução do Plano de Gestão de Riscos.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrato assinado</li> <li>• Portaria de designação do fiscal do contrato</li> </ul>
<b>Execução</b>	Agente de Contratação e Fiscal do Contrato	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Monitoramento (acompanhamento e fiscalização) periódica;</li> <li>2. Liquidação e pagamento dos bens efetivamente entregues;</li> <li>3. Execução do Plano de Gestão de Riscos.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatórios de monitoramento (fiscalização)</li> <li>• Termo de atesto de recebimento do bem</li> </ul>
<b>Avaliação</b>	Equipe de Planejamento da Contratação	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análise dos resultados da contratação, com ênfase no atingimento das metas de desempenho;</li> <li>2. Registro das lições aprendidas e das recomendações para futuras contratações.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatório final</li> </ul>

*Fonte:* elaboração própria.

## 5. FLUXOGRAMA

A fim de proporcionar uma visão sistematizada do processo de contratação de bens, foi elaborado um fluxograma geral descrevendo o seu passo a passo. A descrição das principais etapas está disponível no Apêndice (B).

Este modelo pressupõe que os órgãos e entidades da Administração Pública dispõem de:

- **Planejamento Estratégico - PE** que estabelece a estratégia de longo prazo e as metas de desempenho (estratégico, tático e operacional);
- **Plano Plurianual - PPA** que estabelece os programas e ações de médio prazo e as suas metas e indicadores para orientar as diretrizes orçamentárias;
- **Plano de Logística Sustentável - PLS** que estabelece as metas de sustentabilidade (ambiental, social e econômica);
- **Catálogo de Padronização**, atualizado, que permita a adequada especificação dos itens (bens) a serem contratados.

É importante ressaltar que a modelagem proposta considera somente as principais etapas do processo, não considera as especificidades da estrutura de governança, nem as inúmeras tarefas que precisam ser realizadas, de acordo com as particularidades de cada órgão ou entidade da Administração Pública.

## 6. MODALIDADES DE GARANTIA

Garantias devem ser exigidas no processo de contratação, mediante previsão no Edital, a critério da autoridade competente, para assegurar que o objeto da contratação seja entregue nas condições de preço, tempo e qualidade contratadas. Essa medida tem como propósito assegurar ao órgão ou entidade que as condições contratualmente estabelecidas serão cumpridas, oferecendo maior segurança do alcance dos resultados da contratação. As modalidades de garantia, previstas em Lei, são: a caução, o seguro-garantia e a fiança.

A caução pode ser prestada em dinheiro ou título da dívida pública. Em dinheiro é realizada por meio de depósito de um percentual do valor do contrato em conta do órgão ou entidade, como garantia de que irão ser cumpridas as obrigações de fornecimento previstas no contrato. Em títulos

da dívida pública, emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, conforme definido pelo Ministério da Economia.

No seguro garantia, é firmado um contrato de contragarantia. Seu objetivo é, em casos de inadimplência, uma seguradora assumir o pagamento dos danos eventualmente causados ao órgão ou entidade da Administração Pública. Por sua vez, na fiança bancária, é firmado um contrato em que uma instituição financeira irá exercer o papel de fiador da contratação, ou seja, ele assumirá a responsabilidade em caso do inadimplemento das obrigações contratuais.

Os seguros são internacionalmente reconhecidos como um dos mais importantes mecanismos de garantia dos resultados da contratação pública. Isto porque seu retorno econômico (garantia de preço, qualidade e prazo) supera seu custo financeiro (prêmio da apólice). É, portanto, um instrumento crítico para o atingimento das metas de resultado das contratações de bens.

# REFERÊNCIAS

BRASIL. **Instrução Normativa SEGES/ME nº 81 de 25 de novembro de 2022** (Dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital). Brasília: ME, 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022** (Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional). Brasília: Presidência da República, 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022** (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). Brasília: ME, 2022.

BRASIL. **Circular SUSEP nº 662, de 11 de abril de 2022** (Dispõe sobre o Seguro Garantia). Brasília: SUSEP, 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022** (Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional). Brasília: Presidência da República, 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021** (Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional). Brasília: ME, 2021.



# REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021** (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Brasília: Senado Federal, 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017** (Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional). Brasília: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010** (Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências). Brasília: MPOG, 2010.

SÃO PAULO. **Manual de Orientação de Pesquisa de Preços**. São Paulo: SMG, 2023.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**. 5ª Edição, Brasília: TCU, 2023.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de Gestão de Riscos do TCU: um passo para a eficiência**. 2. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Riscos e controles nas aquisições (RCA)**. TC 008.759/2013-8. Brasília: TCU, 2014.

# \CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS

Irismá Maria Alves de Oliveira  
Laura Lucena Paiva



## 1. Conceito

O contrato de aquisição de serviços é um acordo, de forma indireta, firmado entre a Administração Pública e um particular, para a prestação de serviços classificados em continuados, não continuados ou de mão de obra exclusiva. O serviço é a prestação de uma atividade que supre uma demanda da Administração Pública, sem envolver necessariamente a aquisição de bens, produtos ou mercadorias. Ou seja, é uma atividade a ser realizada que não envolve a aquisição de um bem.

## 2. FUNDAMENTO JURÍDICO

A legislação básica que rege os contratos de prestação de serviços é a Lei nº 14.133/2021, conforme dispõe o inciso V, art. 2º. *In verbis*:

**Art. 2º Esta Lei aplica-se a:  
V - prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados.**

## 3. OBJETO

O objeto desse tipo de contrato é a prestação de serviços. Segundo o inciso XI, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021:

**serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;**

Os serviços são classificados em não continuados ou continuados, com mão de obra exclusiva ou sem mão de obra exclusiva.

## Quadro 1. Tipos de prestação de serviços

<b>Serviço não continuado</b>	São aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico, por um período de tempo predeterminado, podendo ser prorrogado mediante justificativa plausível. Por exemplo: serviço de limpeza de uma caixa d'água.
<b>Serviço contínuo sem dedicação de mão de obra exclusiva</b>	São classificados como serviços, cujo a interrupção da sua prestação pode comprometer a continuidade do serviço público, podendo ou não seu período de contratação estender-se por mais um exercício financeiro. Por exemplo: serviço de locação de máquinas (impressoras).
<b>Serviço contínuo com dedicação de mão de obra exclusiva</b>	Os colaboradores são contratados para trabalhar continuamente nas dependências do órgão, de forma a prestar os serviços com dedicação exclusiva. Por exemplo: serviço de limpeza de um órgão da Administração Pública.

Fonte: elaboração própria.

## 4. Gestão

As principais fases do processo de contratação de bens e serviços são:

- **Planejamento**: definição da necessidade e do objeto adequado da contratação, estabelecendo os respectivos indicadores/metasp de resultados;
- **Instrução**: verificação da conformidade gerencial e legal e preparação dos documentos de convocação dos interessados;
- **Licitação**: seleção do prestador de serviço mais vantajoso para o atendimento da necessidade da Administração Pública;
- **Execução**: prestação do serviço e a realização das atividades de monitoramento e pagamento;

- **Avaliação:** avaliação do desempenho do contrato como um todo, incluindo o cumprimento das obrigações pelas partes envolvidas e o eventual alcance dos resultados esperados.

Em relação aos contratos de aquisição de bens (contrato padrão), a especificidade dos contratos de prestação de serviços, reside na ênfase que os gestores precisam dar à etapa de execução, em que a prestação deve ser adequadamente monitorada/fiscalizada. As atividades realizadas em cada uma dessas fases são executadas por atores que detêm as atribuições descritas no quadro (2).

## Quadro 2. Atores do processo de contratação (serviços)

ATORES	ATRIBUIÇÕES
<b>Autoridade Competente</b>	agente público responsável por designar a equipe de contratação e autorizar a contratação de um determinado serviço
<b>Equipe de Planejamento da Contratação</b>	equipe de profissionais que dispõem da competência técnica para analisar a necessidade, formular alternativas, recomendar uma solução satisfatória, definir metas e indicadores de desempenho e planejar o tratamento dos riscos
<b>Agente da Contratação</b>	responsável por tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação e dar impulso ao procedimento licitatório
<b>Equipe de Apoio</b>	auxiliar os agentes das contratações nas etapas do processo licitatório
<b>Assessoria Jurídica</b>	responsável por verificar a conformidade legal
<b>Controle Interno</b>	avaliar a execução dos gastos públicos, tanto no que se refere à legalidade, quanto em relação à eficácia e à eficiência da gestão pública
<b>Gestor do Contrato</b>	acompanhar, gerenciar e controlar o processo de gestão contratual desde a formalização até o encerramento do contrato
<b>Fiscal do Contrato</b>	responsável por fiscalizar a execução do contrato

Fonte: elaboração própria.

A estrutura básica de gestão dos contratos de prestação de serviços, com as principais tarefas, artefatos e responsáveis, em cada fase do processo de contratação de bens, é descrita no quadro (3).

**Quadro 3.** Estrutura básica de gestão dos contratos (serviços)

FASE	RESPONSÁVEIS	TAREFAS	ARTEFATOS
<b>Planejamento</b>	Equipe de Planejamento da Contratação	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificação da necessidade da Administração Pública (caracterização da demanda);</li> <li>2. Levantamento das alternativas de resolução do problema;</li> <li>3. Decisão sobre o escopo da contratação (caracterização do objeto-serviço);</li> <li>4. Verificação da conformidade com o PLS e o PPA;</li> <li>5. Pesquisa preliminar de preços para realizar a estimativa de orçamento;</li> <li>6. Definição das principais medidas de tratamento dos riscos;</li> <li>7. Definição dos indicadores de resultado da contratação (monitoramento e avaliação)</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portaria de designação da equipe de planejamento da contratação;</li> <li>• Estudo Técnico Preliminar (ETP);</li> <li>• Relatório da Pesquisa de Preços - RPP;</li> <li>• Plano de Gestão de Riscos – PGR.</li> </ul>

<p><b>Instrução</b></p>	<p>Equipe técnica</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Detalhamento do escopo do objeto, das condições de contratação e dos resultados esperados;</li> <li>2. Pesquisa de preços;</li> <li>3. Autorização da despesa;</li> <li>4. Verificação da conformidade legal;</li> <li>5. Verificação da conformidade orçamentária-financeira;</li> <li>6. Revisão do Plano de Gestão de Riscos;</li> <li>7. Definição das condições de contratação</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento de Formalização da Demanda – DFD;</li> <li>• Autorização do Ordenador de Despesas;</li> <li>• Termo de Referência (TR);</li> <li>• Edital;</li> <li>• Minuta do contrato administrativo;</li> <li>• Parecer técnico;</li> <li>• Parecer jurídico;</li> <li>• Portaria de designação do agente de contratação;</li> <li>• Plano de Gestão de Riscos (revisão).</li> </ul>
<p><b>Licitação</b></p>	<p>Agente de Contratação</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Publicização dos documentos e convocação dos fornecedores;</li> <li>2. Resposta aos pedidos de esclarecimento, impugnações e recursos administrativos;</li> <li>3. Execução das tarefas de classificação, julgamento, negociação, habilitação, adjudicação e homologação, conforme a modalidade da licitação;</li> <li>4. Execução do Plano de Gestão de Riscos.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ato de classificação das propostas</li> <li>• Ato de julgamento das propostas</li> <li>• Ato de habilitação do fornecedor</li> <li>• Decisão recursal</li> <li>• Ato de adjudicação do objeto e homologação da licitação pela autoridade competente</li> </ul>

<p><b>Execução</b></p>	<p>Agente de Contratação e Fiscal do Contrato</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convocação do(s) fornecedor(es);</li> <li>2. Assinatura do contrato;</li> <li>3. Designação do gestor e/ou fiscal do contrato;</li> <li>4. Monitoramento (acompanhamento e fiscalização) periódica;</li> <li>5. Liquidação e pagamento dos bens efetivamente entregues;</li> <li>6. Execução do Plano de Gestão de Riscos.</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrato assinado</li> <li>• Portaria de designação do fiscal do contrato</li> <li>• Relatórios de monitoramento (fiscalização)</li> <li>• Termo de atesto de recebimento do bem</li> </ul>
<p><b>Avaliação</b></p>	<p>Equipe de Planejamento da Contratação</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análise dos resultados da contratação, com ênfase no atingimento das metas de desempenho;</li> <li>2. Registro das lições aprendidas e das recomendações para futuras contratações.</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatório final</li> </ul>

Fonte: elaboração própria.

## 5. FLUXOGRAMA

A fim de proporcionar uma visão sistematizada do processo de contratação de serviços, foi elaborado um fluxograma geral descrevendo o seu passo a passo. A descrição das principais etapas está disponível no Apêndice (B).

Este modelo pressupõe que os órgãos e entidades da Administração Pública dispõem de:



- **Planejamento Estratégico - PE** que estabelece a estratégia de longo prazo e as metas de desempenho (estratégico, tático e operacional);
- **Plano Plurianual - PPA** que estabelece os programas e ações de médio prazo e as suas metas e indicadores para orientar as diretrizes orçamentárias;
- **Plano de Logística Sustentável - PLS** que estabelece as metas de sustentabilidade (ambiental, social e econômica);
- **Catálogo de Padronização**, atualizado, que permita a adequada especificação dos itens (serviços) a serem contratados.

É importante ressaltar que a modelagem proposta considera somente as principais etapas do processo, não considera as especificidades da estrutura de governança, nem as inúmeras tarefas que precisam ser realizadas, de acordo com as particularidades de cada órgão ou entidade da Administração Pública.

## 6. Pontos de atenção

O objetivo principal de um contrato de serviços é estabelecer um acordo legalmente vinculante entre o provedor de serviços e a Administração Pública, definindo os termos e as condições para a prestação e recebimento dos serviços contratados. O contrato tem como objetivo principal proteger os interesses de ambas as partes e estabelecer uma base clara para o relacionamento e a execução dos serviços. Um contrato de serviços de sucesso estabelece os termos e condições para a entrega e execução bem-sucedida dos serviços contratados.

Esse tipo de contrato geralmente é utilizado em setores como tecnologia da informação, consultoria, suporte técnico, serviços de software e outras

áreas em que é necessário garantir a satisfação do cliente e o alcance dos resultados esperados. Vários aspectos são primordiais para alcançar o sucesso do contrato e sua respectiva efetividade na prestação, como: comunicar claramente as expectativas, alinhar os objetivos e garantir que ambas as partes saiam satisfeitas; estabelecer metas e objetivos claros e mensuráveis, para que seja possível avaliar o desenvolvimento e o alcance dos objetivos; definir claramente no termo de referência os serviços que serão prestados; alinhar à prestação do serviço desejado as capacidades técnicas exigidas tanto pela equipe de contratação quanto pela equipe contratada; monitorar e gerir eficientemente o contrato, supervisionando a prestação para identificar possíveis erros; implementar um sistema de gestão de riscos e controles internos adequada; e, por fim, realizar uma avaliação final para aferir se o resultado esperado da contratação foi atingido. Essas ações levam ao sucesso do contrato de serviços com vistas ao atingimento do melhor desempenho.

Essa situação destaca a importância do planejamento adequado e da pesquisa de mercado na contratação de serviços pela Administração Pública. A falta de planejamento pode levar a estimativas de custos inadequadas, desalinhamento entre as expectativas e a realidade do mercado, além de atrasos na contratação e na execução dos serviços. Também é primordial uma adequada instrução do processo licitatório, pois neste momento são pesquisados e coletados todos os dados sobre preços máximos e mínimos, prazos, quantidades, condições, tipos de contratos adequados para contratação.

Esta etapa tem uma grande importância para desencadear a desclassificação dos licitantes por conta dos preços superiores em relação ao preço de referência, demonstrando falha na fase de planejamento. Portanto, é fundamental investir tempo e esforço na fase de planejamento e de instrução, a fim de evitar insucessos e garantir o uso eficiente dos recursos públicos na contratação de serviços.

# REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021** (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Brasília: Senado Federal, 2021.

# \contratação DE OBRAS

Anna Elysa da Silva Lima  
Thaynnara Pereira Melo



## 1. Conceito

O contrato de obras é um acordo firmado entre a Administração Pública e um particular, onde são definidos os direitos e as obrigações das partes para construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de imóveis públicos (TCU, 2014a).

## 2. Fundamento JURÍDICO

Embora a Nova Lei de Licitações e Contratos Públicos (Lei n.º 14.1333/2021) traga importantes disposições relacionadas à gestão dos contratos de obras públicas, estabelecendo regras e diretrizes gerais para sua celebração e execução, é importante destacar que cada ente federativo (União, estados e municípios) possui autonomia para regulamentar a matéria dentro de sua esfera de competência. Assim, é necessário que o gestor consulte as legislações aplicáveis em cada esfera de governo, bem como as regulamentações específicas dos órgãos envolvidos. No presente capítulo, abordaremos o assunto a partir das principais normas regulamentadoras da União.

### Quadro 1. Fundamento Jurídico da União

<b>Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021</b>	Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
<b>Decreto nº 7.983, de 8 de Abril de 2013</b>	Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências
<b>Decreto nº 10.306, de 2º de Abril de 2020</b>	Estabelece a utilização do <i>Building Information Modelling</i> na execução direta ou indireta de obras e serviços de engenharia realizada pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal, no âmbito da Estratégia Nacional de Disseminação do Building Information Modelling - Estratégia BIM BR, instituída pelo Decreto nº 9.983, de 22 de agosto de 2019

<b>Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01, de janeiro de 2010</b>	Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências
<b>Instrução Normativa SEDGGD/ME nº 40, de 22 de Maio de 2020</b>	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
<b>Instrução Normativa SEGES/ME nº 91, de 16 de Dezembro de 2022</b>	Estabelece regras para a definição do valor estimado para a contratação de obras e serviços de engenharia nos processos de licitação e de contratação direta, de que dispõe o § 2º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional
<b>Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 1986</b>	Define as situações e estabelece os requisitos e condições para desenvolvimento de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA

*Fonte:* elaboração própria.

### 3. Objeto

O contrato de obras pode ter seu objeto definido a partir de uma variedade de entregas e de diversas combinações entre elas, o que pode torná-lo bastante complexo. Além de obras propriamente ditas, o objeto pode abranger determinados tipos de serviços de engenharia, como, por exemplo, de manutenção. Além disso, segundo a Lei nº 14.133/2021, esses serviços podem ser classificados em natureza “comum” ou “especial”.

- **Obra:** toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

- **Serviço Comum de Engenharia:** todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens
- **Serviço Especial de Engenharia:** aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar como serviço comum de engenharia.

É objeto dos contratos de obras a demolição, os projetos geotécnicos, a execução de estruturas de concreto, a pavimentação, o armazenamento de resíduos sólidos, etc. (São Paulo, 2018). Entre as modalidades de licitação admitidas para a contratação de obras e ou serviços de engenharia, é permitida:

- **Concorrência,** quando o objeto for identificado como obras e serviços de engenharia comuns ou especiais, cujo critério de julgamento pode ser menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto;
- **Concurso,** voltado para escolha de projetos arquitetônicos ou de engenharia, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica, e que concederá ao vencedor prêmio ou remuneração;
- **Diálogo Competitivo,** a obra ou serviço de engenharia a ser contratado por meio dessa modalidade deve atender às seguintes condições: ser uma inovação tecnológica ou técnica; haver impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; haver impossibilidade de as especificações técnicas serem

definidas com precisão suficiente pela Administração. Antes de escolher a melhor proposta, diálogos são realizados entre a Administração e os licitantes previamente selecionados a fim de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades. Os licitantes devem apresentar suas propostas finais após o encerramento dos diálogos e, a partir delas, a Administração escolherá a mais vantajosa através de critérios objetivos.

As obras podem ser contratadas em diferentes regimes de execução: Empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, empreitada integral, contratação por tarefa, contratação integrada, contratação semi-integrada ou fornecimento e prestação de serviço associado.

## Quadro 2. Regimes de Execução

REGIME DE EXECUÇÃO	CONCEITO	EXEMPLO
<b>Empreitada por preço unitário</b>	O preço é determinado por unidades determinadas	Se a Administração pretende contratar uma empresa para construção de um prédio, ela poderá quantificar em uma planilha de preços que indicará o preço certo de cada unidade de mão de obra e dos materiais que serão necessários para a execução da obra
<b>Empreitada por preço global</b>	O preço deve ser certo e total, com contrato único	Havendo a necessidade de executar a demolição de um imóvel, a Administração poderá contratar esse serviço de engenharia por um valor fixo acordado previamente em contrato. Dessa forma, o contratado se responsabilizará por executar toda a obra pelo valor inicialmente determinado
<b>Empreitada integral</b>	Compreende todas as etapas de execução do objeto sob responsabilidade da contratada	A contratação da construção de uma usina hidrelétrica através do Poder Público por meio da empreitada integral obriga o contratado a entregar o objeto em condições aptas para que o seu funcionamento seja iniciado. Ou seja, o empreendimento deve estar finalizado e todos os equipamentos e instalações em funcionamento



<p><b>Contratação integrada</b></p>	<p>Específica para obras e serviços de engenharia, onde o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais, bem como realizar as atividades necessárias para a entrega final (montagem, teste, pré-operação etc.).</p>	<p>Se a Administração deseja construir um hospital por meio da contratação integrada, a contratada será responsável não só pela construção em si, mas também pela elaboração dos Projetos Básico (PB) e Executivo (PE). Sendo assim, a contratada projeta e executa o projeto de obra, devendo entregar o hospital nas condições acordadas</p>
<p><b>Contratação semi-integrada</b></p>	<p>Específica para obras e serviços de engenharia, diferenciado do regime anterior apenas por ser responsável somente pelo projeto executivo.</p>	<p>Para a construção de uma escola, a Administração atribuirá à contratada a elaboração do Projeto Executivo (PE) e a execução da obra.</p>
<p><b>Fornecimento e prestação de serviço associado</b></p>	<p>Além da entrega do objeto, a contratada é responsável pela operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado</p>	<p>A Administração decidiu fortalecer a segurança das suas escolas por meio de um sistema de monitoramento. Sendo assim, contratou uma empresa que será responsável pelo fornecimento das câmeras, sua instalação, eventuais manutenções e monitoramento das imagens</p>

*Fonte:* elaboração própria.

### 3.1. Contratação direta

Além das modalidades de licitação, o gestor pode ser autorizado pela Lei a realizar uma contratação direta. As modalidades de contratação direta são a inexigibilidade e a dispensa de licitação. Estas hipóteses, excepcionálíssimas, devem estar previstas nos artigos 74 ou 75 da Lei nº 14.133/2021.

A inexigibilidade de licitação é aplicável quando a competição, característica principal do processo de licitação, não for viável por uma das seguintes razões:

- aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo; e
- contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização indicados nas alíneas a, b, c, d, e, f, g, e h, inciso III, art. 74, da Lei nº 14.133/2021, dentre os quais estão ETP, Projeto Básico e Projeto Executivo.

Havendo o enquadramento em uma das situações mencionadas, a decisão pela inexigibilidade da licitação pode ser autorizada pelo ordenador de despesa e o ato que oficializa a escolha deve ser publicado no diário oficial. É dispensável a licitação para obras e serviços de engenharia que:

- envolvam valores inferiores a R\$ 100.000,00;
- contratação tenha por objeto obras, nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para a Administração (limitada a contratação, no caso de obras e serviços de engenharia, ao valor de R\$ 300.000,00);
- nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de um ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, sendo proibida a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada

Para que a dispensa ocorra, a Administração deve publicar em diário oficial, no mínimo três dias úteis antes de contratar, ato de aviso e justificação da dispensa com a descrição da obra ou serviço de engenharia pretendido, bem como a sua manifestação de interesse em receber propostas adicionais de interessados em ofertar o objeto pretendido e, posteriormente, selecionar a proposta mais vantajosa.

## 4. Gestão

A gestão refere-se à distribuição das tarefas e responsabilidades entre os diversos atores encarregados de planejar, instruir, licitar, executar e avaliar o processo de contratação como um todo, visando promover um melhor desempenho e conformidade contratual. As principais fases do processo de contratação de obras são:

- a. **planejamento:** definição da necessidade e do objeto adequado da contratação, estabelecendo os respectivos indicadores/metras de resultados;
- b. **instrução:** verificação da conformidade gerencial e legal, autorizações de contratação e preparação dos documentos de convocação dos interessados;
- c. **licitação:** procedimentos de seleção do prestador de serviço mais vantajoso para o atendimento da necessidade da Administração Pública;
- d. **execução:** realização da obra, das atividades de monitoramento, da fiscalização e do pagamento;
- d. **avaliação:** avaliação do desempenho do processo de contratação como um todo, incluindo todas as etapas e o cumprimento das obrigações pelas partes envolvidas e o eventual alcance dos resultados esperados para registrar as principais ocorrências, permitir o aprendizado e a melhoria contínua dos contratos futuros.

### Quadro 3. Estrutura básica de gestão dos contratos (obras)

FASE	TAREFAS	ARTEFATOS
<b>Planejamento</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificação da necessidade da Administração Pública (caracterização da demanda);</li> <li>2. Levantamento das alternativas de resolução do problema;</li> <li>3. Decisão sobre o escopo da contratação (caracterização do objeto-obra);</li> <li>4. Verificação da conformidade com o PLS e o PPA;</li> <li>5. Definição das principais medidas de tratamento dos riscos;</li> <li>6. Definição dos indicadores de resultado da contratação (monitoramento e avaliação)</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portaria de designação da equipe de planejamento da contratação;</li> <li>• Documento de Formalização da Demanda - DFD;</li> <li>• Plano de Gestão de Riscos – PGR.</li> </ul>
<b>Instrução</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Detalhamento do escopo do objeto, das condições de contratação e dos resultados esperados;</li> <li>2. Pesquisa de preços;</li> <li>3. Autorização da despesa;</li> <li>4. Verificação da conformidade legal;</li> <li>5. Verificação da conformidade orçamentária-financeira;</li> <li>6. Revisão do Plano de Gestão de Riscos;</li> <li>7. Definição das condições de contratação</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatório da pesquisa de preços</li> <li>• Autorização do Ordenador de Despesas</li> <li>• Termo de Referência (TR)</li> <li>• Edital</li> <li>• Parecer Jurídico</li> <li>• Portaria de designação do agente de contratação</li> <li>• Plano de Gestão de Riscos (revisão)</li> <li>• Minuta do contrato público</li> </ul>
<b>Licitação</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. publicação dos documentos e convocação dos fornecedores;</li> <li>2. resposta aos pedidos de esclarecimento, impugnações e recursos administrativos;</li> <li>3. execução das atividades de classificação inicial das propostas, julgamento, habilitação, negociação, adjudicação e homologação, conforme a modalidade da licitação;</li> <li>4. execução do Plano de Gestão de Riscos.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisão do agente de contratação;</li> <li>• Homologação da decisão pelo ordenador da despesa;</li> <li>• Resposta aos recursos.</li> </ul>

<b>Execução</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. convocação do(s) fornecedor(es);</li> <li>2. assinatura do contrato;</li> <li>3. designação do fiscal do contrato;</li> <li>4. fiscalização periódica;</li> <li>5. liquidação e pagamento dos serviços efetivamente executados;</li> <li>6. execução do Plano de Gestão de Riscos.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrato assinado;</li> <li>• Portaria de designação do fiscal do contrato;</li> <li>• Relatórios de fiscalização;</li> <li>• Notas de empenho</li> </ul>
<b>Avaliação</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. análise dos resultados da contratação, com ênfase no atingimento das metas de desempenho;</li> <li>2. registro das lições aprendidas e das recomendações para futuras contratações</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatório Final</li> </ul>

*Fonte:* elaboração própria.

## 5. FLUXOGRAMA

A fim de proporcionar uma visão sistemática do processo de contratação de obras públicas, foi elaborado um fluxograma demonstrando o “passo a passo” necessário à contratação, bem como os principais atores envolvidos e artefatos necessários.

O processo de contratação de obras pode ser adequadamente descrito por meio de um fluxograma. A descrição dessas principais etapas está disponível no Apêndice (C).

Este modelo pressupõe que os órgãos e entidades da Administração Pública dispõem, no mínimo, de:

- **Planejamento Estratégico - PE** que estabelece a estratégia de longo prazo e as metas de desempenho (estratégico, tático e operacional);

- **Plano Plurianual - PPA** que estabelece os programas e ações de médio prazo e as suas metas e indicadores para orientar as diretrizes orçamentárias;
- **Plano de Logística Sustentável - PLS** que estabelece as metas de sustentabilidade (ambiental, social e econômica).

É importante ressaltar que a modelagem proposta considera somente as principais etapas do processo, não considera as especificidades da estrutura de governança, nem as inúmeras tarefas que precisam ser realizadas, de acordo com as particularidades de cada órgão ou entidade da Administração Pública.

## 6. Gestão DE RISCOS

A gestão de riscos deve estar presente em todas as fases da contratação a fim de gerar e preservar valor, de forma a oferecer garantias razoáveis de alcance dos resultados da contratação. Para que o tratamento dos riscos seja realizado, a equipe de planejamento deve mapear os riscos e estabelecer medidas adequadas de tratamento. Os principais riscos e medidas de tratamento, associados especificamente ao processo aquisição de obras, foram descritos no quadro (6).

## Quadro 6. Gerenciamento de riscos

FASES	RISCOS	MECANISMOS DE TRATAMENTO	
		PREVENTIVOS	CONTINGENCIAIS
Planejamento	Aquisições dispersas na organização, ou seja, aquisições não planejadas, que levam a ausência de priorização das aquisições que apoiam a implementação das ações organizacionais mais relevantes, com consequente diminuição do impacto da atuação da organização para a sociedade	Instituição de comitê de direção estratégica, políticas e acompanhamento da gestão institucional, incluindo entre suas atribuições a priorização e o acompanhamento das aquisições que instrumentalizam a implementação das ações organizacionais que geram maior valor para a sociedade	Não aprovação de contratações que não constem nos instrumentos de planejamento
	Execução de contratações desalinhadas dos objetivos estabelecidos nos planos da organização	Aprovação de instrumentos de planejamento conjunto de todas as contratações (como Planos de Logística Sustentável e de Contratações Anual) e do orçamento da organização, verificando o alinhamento das contratações previstas com os objetivos que constam dos planos	Não autorização da contratação sem justificativa

	Modalidade de licitação incompatível com o objeto pretendido	Criação de lista de verificação (checklist) para verificar a adequação do ETP	Interrupção do processo licitatório para retificação da modalidade
	Projeto Básico inadequado ou incompleto, sem os elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra, não aprovado pela autoridade competente, e/ou elaborado posteriormente à licitação	Criação de lista de verificação (checklist) para verificar a existência e adequação do projeto básico	Elaboração de novo Projeto Básico
	Dispensa de licitação sem justificativa ou com justificativa incompatível	Criação de lista de verificação (checklist) para realização de compra direta (dispensa e inexigibilidade)	Interrupção dos trâmites processuais para adequação ou anulação da dispensa
<b>Instrução</b>	Designação de agente ou comissão de contratação sem capacidade técnica para executar o procedimento licitatório	Promoção de treinamentos e/ou capacitações direcionados aos servidores que exerceram a função de agentes de contratação ou que formarão a comissão de contratação	Substituir o agente ou os servidores da comissão de contratação para que seja possível a correta execução do processo licitatório
	O agente ou membro da comissão de contratação possui vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil com os licitantes	Elaboração de declaração de parentesco que certifique que o agente público designado não possui nenhum dos desses vínculos com os licitantes	Interrupção dos trâmites processuais e afastamento e substituição do agente público designado



<b>Instrução</b>	Ausência de documento (s) indispensável (eis) elaborado na fase de planejamento	Criação de lista de verificação (checklist) para verificar a existência de todos os documentos necessários à instrução processual	Interrupção da instrução processual para elaborar os documentos faltantes
	O agente ou membro da comissão de contratação atua, simultaneamente, em outra função que acentua a possibilidade de ocorrência de fraudes	Elaboração de declaração que certifique a Administração que o agente público designado para a função de agente ou membro da comissão de contratação não exerce função que acentua a possibilidade de ocorrência de fraudes	Afastamento e substituição imediatos do agente público designado
	Ausência de avaliação preliminar das minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes realizada pela assessoria jurídica do órgão público	Criação de lista de verificação (checklist) para verificar a composição dos documentos necessários para abertura e continuidade de processo licitatório	Elaboração de novo projeto básico
	Exigências desnecessárias de caráter restritivo no edital, especialmente no que diz respeito à capacitação técnica dos responsáveis técnicos e técnicos-operacionais da empresa	Inclusão dos dispositivos legais e/ou jurisprudência que fundamentem as exigências	Impugnação do edital
	Definição inadequada da obra ou serviço no memorial descritivo	Definição precisa do objeto no anteprojeto pela equipe de planejamento	Adequação imediata do memorial descritivo

<b>Instrução</b>	Recusa do agente público em aceitar exercer a função de agente ou membro da comissão de contratação	Se a recusa for motivada por falta de capacidade técnica, deve-se promover a capacitação do agente público	Sabendo que o agente público designado não pode se abster de exercer a função (exceto pela falta de capacitação técnica), sanções devem ser aplicadas
	Ausência de exame e aprovação preliminar por assessoria jurídica da Administração das minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes	Criação de lista de verificação (checklist) para verificar a composição dos documentos necessários para abertura e continuidade de processo licitatório	Interrupção do processo licitatório para que seja realizado parecer jurídico
	Projeto básico incompleto ou inadequado	Elaboração adequada dos elementos que compõem o projeto básico pela empresa contratada ou servidor responsável técnico (CREA ou CAU) designado para tal ação	Possibilidade de celebração de aditivos para correção de falhas encontradas
<b>Licitação</b>	Escolha de fornecedor que possui restrições de contratação com a Administração Pública	Exigência de todos os documentos permitidos por lei para verificação das condições de contratação do fornecedor	Exclusão do participante no processo
	Participação de fornecedor que não possui a devida qualificação (negligência do agente de contratação)	Exigência de todos os documentos permitidos por lei para avaliação da capacidade técnica do fornecedor, na fase de habilitação	Interrupção do processo para regularização de documentos ou exclusão do participante no processo
	Obra dividida em parcelas, porém, não respeitando a modalidade de licitação pertinente para a execução total do empreendimento	Verificação da conformidade entre a modalidade de licitação definida e a forma de execução do empreendimento	Adequação da modalidade de licitação adequada e correção da forma de alocação do orçamento destinado à obra

<b>Licitação</b>	Inadequação do cronograma físico-financeiro proposto pelo vencedor da licitação, indicando manipulação dos preços unitários de forma que os serviços iniciais do contrato ficam muito caros e os finais muito baratos, podendo gerar um crescente desinteresse do contratado ao longo das etapas finais da obra por conta do baixo preço dos serviços remanescentes	Submeter propostas dos cronogramas físico-financeiros à área técnica responsável antes da classificação do licitante vencedor	Anulação da proposta vencedora e convocação do licitante que apresentou a segunda melhor proposta ou solicitação de adequação do cronograma físico-financeiro ao licitante vencedor
	Paralisação da licitação por medida judicial ou intervenção de órgão de controle	Elaboração de lista de verificação (checklist) da conformidade dos itens que serão avaliados pelo órgão de controle ou passíveis de medida judicial	Aceitar a intervenção e cumprir as recomendações do órgão de controle
<b>Contratação</b>	Prorrogação de prazo contratual	Realização exaustiva das atividades necessárias para o cumprimento do contrato (due diligence)	Celebração de termo aditivo com justificativa coerente
	Divergência entre a descrição do objeto no contrato e aquela constante do edital de licitação	Verificação do alinhamento do edital com os documentos que o antecedem	Interrupção do processo para que seja feito o alinhamento
	Ausência de aditivos contratuais para contemplar eventuais alterações de projeto ou cronograma físico-financeiro	Capacitação dos gestores dos contratos	Interrupção da obra para a regularização

<b>Contratação</b>	Alterações, sem justificativas coerentes e consistentes, de quantitativos, reduzindo quantidades de serviços cotados a preços muito baixos e/ou aumentando quantidades de serviços cotados a preços muito altos, podendo gerar sobrepreço e superfaturamento (jogo de planilha)	Definição de método para estimar as quantidades necessárias e a documentação da aplicação do método no processo de contratação	Apresentação da devida justificativa
	Acréscimo de serviços cujos preços unitários são contemplados na planilha original, porém acima dos praticados no mercado	Aprovação de normativo que estabeleça procedimento consistente para elaboração de estimativas de preço	Não aprovação de processo licitatório que não contenha nos autos a memória de cálculo das quantidades dos itens que serão contratados
<b>Execução</b>	Inconsistências e incoerências nos relatórios de fiscalização	Capacitação dos fiscais dos contratos para que saibam elaborar corretamente o relatório de fiscalização	Aplicação de sanção ao fiscal responsável pelos relatórios
	Divergências entre as medições atestadas e os valores efetivamente pagos	Capacitação dos fiscais dos contratos para que saibam realizar devidamente as medições	Aplicação de sanção ao fiscal responsável pelas medições
	Falta de comprovação e conferência pela fiscalização dos serviços executados	Capacitação dos fiscais dos contratos para que saibam realizar corretamente suas funções	Aplicação de sanção ao fiscal responsável pela comprovação e conferência
	Pagamento de serviços executados, porém não aprovados pela fiscalização	Emissão de documento que informe a não aprovação do serviço executado antes do pagamento	Sanção aplicada sobre o pagamento seguinte ou adoção de pagamento por desempenho

<b>Execução</b>	Danos materiais e corporais causados a terceiros em decorrência dos trabalhos pertinentes	Contratação de seguro direcionado à acidentes envolvendo terceiros durante a execução da obra	Realização dos devidos atendimentos que se fizerem necessários aos envolvidos
	Ausência de previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das etapas a serem executadas no exercício financeiro em curso	Gestores dos contratos disponibilizarão informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira, incluindo informações atualizadas sobre a situação de cada contratação da organização (planejada, licitada, contratada), sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível (por meio de uma planilha)	Não executar a licitação (paralisação)
	Recebimento da obra com falhas de execução	Capacitação de fiscais de contrato e realização da diligência devida (due diligence)	Não aceitação do termo de recebimento da obra entregue pela contratada
	Pagamento de serviços não efetivamente executados	Efetuar pagamentos apenas mediante apresentação de relatório de medição da obra	Responsabilização dos agentes públicos responsáveis pelas medições
	Pagamento de serviços relativos a contrato de supervisão, mesmo a obra estando paralisada	Não realizar pagamentos	Responsabilização do agente público que autorizou a efetivação do pagamento
	Omissão da Administração, na hipótese de terem surgidos defeitos construtivos durante o período de responsabilidade legal	Capacitação de fiscais de contratos	Aplicação de sanção aos responsáveis pela omissão

<b>Execução</b>	Superfaturamento	Utilizar tabelas oficiais para orçamentação de acordo com os projetos básicos apresentados	Solicitação de revisão do orçamento realizado e comprovação dos custos executados
	Descumprimento de condições descritas no edital de licitação e no contrato para o recebimento da obra	Constante atuação dos fiscais dos contratos responsáveis pela emissão frequente de relatórios	Aplicação de sanções para aqueles que realizaram o descumprimento
	Ausência de recebimento provisório da obra pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado	Capacitação de fiscais de contratos	Exigência de justificativa do não recebimento
<b>Avaliação</b>	Ausência de recebimento definitivo da obra, por servidor ou comissão designada por autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após prazo de observação ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais	Capacitação de fiscais de contratos	Exigência de justificativa do não recebimento
	Notificação emitida por órgão de controle sobre irregularidade verificada no processo de contratação de obra	Elaboração de adequada justificativa para a contratação realizada e execução do processo licitatório de acordo com a legislação	Cumprir as recomendações e/ou sanções emitidas pelo órgão de controle

*Fonte:* elaboração própria.

## 7. CAPACIDADES TÉCNICAS

O ato de licitar exige que os gestores envolvidos detenham as capacidades técnicas consoantes ao papel que exercem durante o processo. Na tabela a seguir, foram listados os atores envolvidos e as respectivas competências que devem possuir.

Além disso, deve ser considerada ainda a necessidade de incorporar a Modelagem de Informação da Construção (*Building Information Modelling – BIM*). Entende-se por BIM um conjunto, ainda em expansão, de tecnologias, processos e políticas que permitem às várias partes interessadas de uma obra, de maneira colaborativa, projetar, construir e operar qualquer tipo de edificação ou instalação no espaço virtual (Enap, 2022).

Desse modo, o BIM permite ampliar a análise do que está sendo executado ou o que se pretende executar, estudar cenários, identificar possíveis conflitos, gerenciar e manter, calcular custos, planejar demolições, entre outros.

## Quadro 7. Capacidades técnicas

COMPETÊNCIAS	CONTEXTO	EXEMPLO DE APLICAÇÃO
<b>FASE DE PLANEJAMENTO</b>		
<b>Capacidade de análise e visão sistêmica</b>	Esta competência irá ajudar a definir a necessidade social, o escopo e os objetivos da obra, analisar a viabilidade técnica, identificar as partes interessadas e os possíveis riscos. O uso da tecnologia Building Modeling Information (BIM) deve ser iniciado a partir desta fase (ele será utilizado durante todas as fases da obra, do desenho do projeto até a avaliação do objeto contratado).	Ao planejar uma obra há diversos fatores que devem ser levados em consideração. Na construção de um hospital, por exemplo, muitas decisões devem ser tomadas com base nas necessidades locais, como: capacidade de atendimento, deve ser definido qual será o seu porte, público-alvo, quais os serviços serão oferecidos, viabilidade financeira e logística, quais são os riscos envolvidos, qual será a melhor localização etc. Os agentes públicos responsáveis devem possuir as capacidades analíticas que os permitam identificar as necessidades sociais, fazendo uso de tecnologias que possibilitem realizar o planejamento mais adequado, a fim de atendê-las adequadamente.
<b>Conhecimento técnico sobre edificações</b>	Também é nesta fase que devem ser elaborados documentos técnicos acerca do empreendimento que se pretende contratar e realizadas as designações de agentes públicos para dar prosseguimento às ações que se fizerem necessárias. Esses documentos proporcionam os fundamentos técnicos do objeto a ser executado e a devida organização do processo de contratação.	Para a contratação do hospital, um rol de documentos deve ser elaborado, quais sejam: portaria que designa a equipe de planejamento responsável pela contratação, documento de formalização da demanda (DFD), estudo técnico preliminar (ETP), estudo de impacto ambiental (EIA), relatório de impacto ambiental (RIMA) alvarás, licenças e/ou autorizações, anteprojeto e projeto básico (PB). Para que tudo isso seja elaborado, os agentes públicos precisam deter conhecimentos técnicos específicos sobre edificações.



## FASE DE INSTRUÇÃO

<b>Gerenciamento e organização</b>	A partir das decisões tomadas no planejamento, os gestores terão que gerenciar as atividades necessárias ao processo de licitação da obra. Nesta etapa, serão realizadas atividades direcionadas aos licitantes, com o propósito de selecionar o construtor mais adequado às necessidades.	Nesta fase, serão elaborados o projeto executivo (PE), o edital e a minuta do contrato. Os gestores responsáveis pela contratação do hospital elaborarão esses documentos a fim de estabelecer como serão geridos e organizados os procedimentos da fase externa, principalmente do edital, e apresentar para o futuro fornecedor como deve ser executado o objeto (PE) e como será a relação entre a Administração e ele (contrato).
<b>Conhecimentos jurídicos</b>	Em todo processo contratual as regras e os procedimentos legais devem ser observados.	A assessoria jurídica deve realizar a verificação de conformidade dos documentos produzidos, como, por exemplo, o edital e a minuta de contrato que o acompanha. Além disso, deve auxiliar nos procedimentos que se fizerem necessários nas fases subsequentes.

## FASE DE LICITAÇÃO

<b>Coordenação, conhecimento acerca das regras do procedimento licitatório e respeito aos prazos estabelecidos</b>	Com a fase externa iniciada por meio da publicação do edital, os licitantes podem enviar pedidos de esclarecimentos sobre os documentos publicados e enviar suas propostas. Essa competência é essencial para lidar com os produtos dessa fase, pois eles devem ser submetidos a análises de conformidade.	O agente ou comissão de contratação responsável pelo hospital licitado deverá receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e seus anexos e requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos e, resolvidos esses pedidos, deve dar prosseguimento à licitação recebendo as propostas e verificando a conformidade delas.
<b>Negociação</b>	Quando os licitantes apresentam suas propostas, a Administração pode tentar negociar condições mais vantajosas.	O agente ou comissão de contratação deve dispor de habilidades de negociação para, quando for o caso, negociar condições mais vantajosas relacionadas à contratação do hospital com aquele licitante que apresentou a melhor proposta.

<p><b>Capacidade analítica sobre documentos</b></p>	<p>Para que sejam habilitadas no processo licitatório, as empresas licitantes precisam apresentar uma série de documentos à Administração. A partir da avaliação deles, a Administração determinará se o licitante será ou não habilitado para continuar disputando o certame.</p>	<p>O agente ou comissão de contratação verificará e julgará as condições de habilitação, como também irá sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas de execução do hospital.</p>
---	--	--

## FASE DE EXECUÇÃO

<p><b>Habilidades em monitoramento</b></p>	<p>No momento de execução da obra, é imprescindível que sejam feitas medições e relatórios quanto à execução do objeto.</p>	<p>Os fiscais designados realizarão os registros do acompanhamento da execução do hospital contratado, onde registram as ocorrências e as medidas adotadas, para que possa ser realizado o devido pagamento.</p>
<p><b>Conhecimentos em gestão de contratos</b></p>	<p>Os gestores precisam acompanhar a execução dos contratos do início ao fim, monitorando-os e avaliando-os.</p>	<p>Os gestores responsáveis pelo contrato de construção do hospital deverão coordenar as atividades de fiscalização e encaminhar os documentos referentes aos procedimentos para prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções e extinção dos contratos.</p>

## FASE DE AVALIAÇÃO

<p><b>Capacidade de avaliação técnica</b></p>	<p>Ao final da obra deverá ser elaborado um relatório final de avaliação, a fim de compreender se os objetivos traçados para a contratação foram efetivamente alcançados.</p>	<p>Elaborar o relatório final de avaliação sobre a contratação do hospital com informações acerca da consecução dos objetivos que justificaram a contratação e de eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração. Esse relatório registra as experiências, aprendizados e lições aprendidas, desde a fase de planejamento até a entrega da obra, e serve para aprimorar as futuras contratações.</p>
---	---	--

Fonte: elaboração própria.

## 8. MODALIDADES DE GARANTIA

A decisão de exigir garantia e a escolha de sua modalidade é discricionária da Administração. Entretanto, a securitização visa garantir que o objeto contratado seja efetivamente entregue pela contratada à Administração dentro dos parâmetros estabelecidos no contrato. Por isso, sugere-se que, em todas as contratações, especialmente de obras, sejam exigidas as garantias previstas em Lei, com o objetivo de assegurar que os recursos públicos investidos tenham sua devida aplicação.

As modalidades de garantias autorizadas pela Lei nº 14.133/2021 são caução, seguro-garantia e fiança bancária, as quais devem ser estabelecidas em Edital. A garantia deve ser emitida concomitante a assinatura do contrato, com o percentual de até 5%, podendo haver ampliação para até 10% do valor inicial da obra e/ou serviço de engenharia, a depender da complexidade técnica e dos riscos envolvidos. Entretanto, na hipótese de utilização de recursos próprios, os entes subnacionais (União, estados e municípios) podem normatizar a utilizar de percentuais superiores, de acordo com a boa prática internacional.

A restituição da garantia ao tomador (empreiteiro) só será realizada após a fiel execução da obra, assegurando os resultados da contratação para a Administração Pública. É fundamental, para assegurar a efetividade do seguro, que os gestores públicos atentem para as cláusulas de extinção por culpa exclusiva da Administração.

### 8.1. Caução

Quando, por decisão da Administração, for exigida a modalidade caução, esta pode ser emitida na forma de títulos da dívida pública ou em dinheiro. A caução consiste, simplesmente, em um depósito realizado pela contratada em conta da Administração no valor do percentual estabelecido no Edital.

Após o depósito, será emitido o comprovante de entrega em nome da contratada, registrado em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil. O comprovante de depósito deve

ser entregue, no ato de assinatura do contrato, para a contratante. Destaca-se que o valor a ser restituído no encerramento do contrato, caso não seja registrado nenhum sinistro, deve ser atualizado monetariamente.

Por outro lado, havendo a ocorrência de algum sinistro durante a execução da obra, a caução poderá ser tratada de diferentes formas, como previsto em contrato, podendo haver:

- **reembolso parcial ou total:** a caução será usada para cobrir os custos associados ao sinistro e o valor restante será devolvido ao contratado após a resolução do problema;
- **não reembolso:** a caução pode ser retida integralmente em caso de sinistro, como compensação pelos danos ou atrasos causados;
- **revisão caso a caso:** a devolução será avaliada caso a caso, levando em consideração a gravidade do sinistro e as circunstâncias que o cercam;
- **seguro de caução:** pode ser exigido que o contratado mantenha um seguro de caução que cubra os riscos associados à execução da obra. Nesse caso, o seguro pode ser acionado, e a caução permanece intacta.

## 8.2. Seguro garantia

O seguro garantia é a modalidade de seguro em que a empresa vencedora da licitação (tomador) deverá providenciar emissão, por instituição financeira autorizada, de uma apólice de seguro-garantia. Na forma da legislação vigente (Lei nº 14.133/2021), poderá ser segurado até 5% do valor inicial do contrato. Esse valor poderá ser aumentado para até 10%, de maneira justificada, dependendo da complexidade e dos riscos do projeto. Além disso, obras e serviços de engenharia de grande vulto (obras de valores superiores a R\$200 milhões), será permitida a securitização de até 30% do valor inicial da obra. Entretanto, os entes federativos detêm autonomia constitucional para regulamentar esses limites, nas respectivas leis estaduais e municipais, podendo elevar esses limites, de acordo com a boa prática internacional.

O prazo para a entrega do seguro garantia à Administração (segurado) é de, no mínimo, um mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato (contrato principal), sendo permitido que a Administração exija a participação da seguradora já na fase de habilitação. A garantia é apresentada pelo licitante como parte da proposta (*bid bond*), garantindo o compromisso com a Administração, caso seja o vencedor. Se o licitante não honrar o contrato ou se retirar da licitação depois de ser selecionado, o valor do *bid bond* pode ser retido ou usado para cobrir as despesas adicionais associadas ao novo processo de seleção (licitação).

O licitante interessado em participar deve obter um *bid bond* junto a uma instituição financeira, como um banco. O banco emite essa garantia após verificar a capacidade financeira do licitante de cumprir os termos do contrato, caso seja selecionado como o vencedor da licitação. Se o licitante não for selecionado como vencedor da licitação, o *bid bond* é devolvido pelo banco ou instituição financeira que o emitiu. No entanto, se o licitante for selecionado como o vencedor e cumprir todos os termos do contrato, o *bid bond* só será devolvido após a assinatura do contrato.

Retomando ao seguro garantia, caso a execução do objeto seja comprometida pela ocorrência de algum sinistro, a Administração pode decidir se prefere receber o valor da garantia e proceder a licitação de outra empresa para dar continuidade ao objeto ou autorizar que a própria seguradora assuma a execução e se responsabiliza pela conclusão do objeto contratado, conforme estabelece o art. 102, da Lei n.º 14.133/2021, o qual permite a utilização do mecanismo de *step in rights*, também denominada como cláusula de retomada.

### **8.3. Fiança bancária**

A fiança (garantia fiduciária) consiste em um contrato onde uma instituição financeira assume a obrigação de pagar a dívida da empresa contratada em caso de inadimplemento das obrigações contratuais definidas entre ela e a Administração. A fiança bancária será emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no

país pelo Banco Central do Brasil (BCB), e entregue ao contratante, no momento da assinatura do contrato. O valor da fiança bancária costuma ser determinado com base no valor total do contrato, mas também pode considerar uma porcentagem do valor do contrato.

Esse valor pode variar significativamente de um contrato para outro, dependendo da complexidade da obra, do histórico do contratado e de outros fatores. A carta fiança garante que a parte contratada vai cumprir prazos, valores e obrigações devidas em um determinado contrato de obra pública. Ela prevê que, em caso de descumprimento, o fiador se responsabilizará pelo cumprimento da obrigação.

# REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021** (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Brasília: Senado Federal, 2021.

ENAP. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **BIM - Projetos, Planejamento, Orçamentos e Contratos de Construção**. Brasília: MDIC, 2022.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Obras Públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas de edificações públicas**. 4ª edição, Brasília, 2014a.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas**. Brasília, 2014b.

# \Gestão de Convênios

---

José Lucas da Silva Martins  
Luciana Meira Lins Miranda





Este capítulo versa sobre a gestão dos instrumentos contratuais que visam promover o alcance de resultados de interesse mútuo entre os órgãos e entidades da Administração Pública ou entre entes públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. Os convênios são uma ferramenta de cooperação indispensável para uma nova Gestão Pública orientada para o desenvolvimento de estruturas de governança colaborativa entre os setores público e social do Estado.

## 1. Conceito

Os convênios são acordos firmados com o propósito de estabelecer cooperação para a realização de objetivos de interesse público. O conceito de convênios envolve a ideia de parceria e colaboração entre diferentes esferas de governo ou entre o setor público e entidades privadas sem fins lucrativos. Essas parcerias podem abranger diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, cultura e infraestrutura.

Os convênios são meios eficazes para otimizar recursos e promover a eficiência na implementação de políticas públicas, pois permitem a união de esforços e a compartilhamento de responsabilidades. As partes envolvidas contribuem com seus recursos, conhecimentos e experiência para alcançar objetivos comuns em prol do bem-estar da sociedade.

Para Fernanda Marinela (2010), o convênio representa um acordo firmado por entidades políticas, de qualquer espécie, ou entre essas entidades e os particulares para realização de objetivos de caráter comum, buscando sempre interesses recíprocos e convergentes. Difere do contrato administrativo, tendo em vista que, neste, os interesses perseguidos são divergentes.

O instrumento do convênio disciplina a transferência de recursos públicos visando à execução de programas de governo, que podem envolver a realização de projetos, atividades, serviços, aquisição de bens ou serviços de interesse recíproco, naquilo que isoladamente os entes públicos não seriam capazes de realizar.

As partes envolvidas no convênio, chamados de partícipes, são:

- **concedente**: o órgão ou entidade pública que repassa o recurso;
- **conveniente**: o órgão ou entidade que recebe o recurso (pode ser da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou entidade privada sem fins lucrativos).

Os convênios se diferenciam dos acordos de cooperação técnica e dos acordos de adesão, na medida em que estes dois últimos, de acordo com o art. 2º do Decreto nº 11.531/2023, são instrumentos de cooperação em regime de mútua colaboração à título gratuito, sem qualquer tipo de transferência de recursos ou bens. Os convênios podem ser de dois tipos:

- **com a transferência de recursos (oneroso)**: envolve a transferência de recursos financeiros da parte concedente a parte conveniente;
- **sem a transferência de recursos (não-oneroso)**: não envolve a transferência de recursos financeiros.

## 2. FUNDAMENTO JURÍDICO

Apesar da Nova Lei de Licitações e Contratos Públicos (Lei n.º 14.133/2021) traga importantes disposições relacionadas aos convênios, estabelecendo regras e diretrizes gerais para sua celebração e execução, cada ente federativo (União, Estados e Municípios) possui autonomia para regulamentar a matéria dentro de sua esfera de competência. Assim, ao tratar de convênios, é necessário consultar as legislações aplicáveis em cada esfera de governo, bem como as regulamentações específicas dos órgãos envolvidos. No presente capítulo, abordaremos a temática a partir das regulamentações da União.

## Quadro 1. Fundamentos jurídicos para gestão de convênios da União

NORMA	DISPOSIÇÃO
<b>Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000</b>	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências
<b>Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021</b>	Lei de Licitações e Contratos Administrativos
<b>Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023</b>	Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão
<b>Portarias interministeriais</b>	Portaria Interministerial nº 424/2016

Fonte: elaboração própria.

### 3. Objeto

O escopo do convênio administrativo é amplo e pode envolver a realização de projetos, atividades, serviços, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco das partes convenientes (TCU, 2016). Para Marçal Justem Filho (2017), o convênio visa disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas.

A escolha do segmento a ser atingido e do projeto a ser executado devem levar em conta, dentre outros aspectos, o impacto na comunidade, a relação custo-benefício, o valor do projeto e a disponibilidade de recursos próprios para arcar com a contrapartida. São exemplos de convênio e respectivas metas:

- i. um governo estadual poder firmar um convênio com um município para transferir recursos destinados à construção de novas escolas. O

- município recebe os recursos para implementar o projeto educacional (meta: aumentar em 20% a oferta de matrículas no ensino fundamental do município em dois anos);
- ii. o Ministério da Saúde poder estabelecer convênios com hospitais municipais para transferir recursos destinados à compra de equipamentos médicos ou à expansão de serviços de saúde (meta: aumentar em 30% o número de procedimentos médicos gratuitos realizados no hospital nos próximos 24 meses);
  - iii. o Governo Federal poder celebrar um convênio com um estado para transferir recursos destinados à construção ou recuperação de rodovias, pontes ou outros projetos de infraestrutura (meta: concluir a recuperação de 50km da rodovia estadual em 6 meses);
  - iv. um órgão de cultura poder firmar um convênio com uma instituição cultural para transferir recursos que serão utilizados na realização de eventos, exposições ou projetos artísticos (meta: disponibilizar acesso gratuito em 5 eventos culturais promovidos pela instituição cultural nos próximos 24 meses);
  - v. um município poder receber recursos de um órgão ambiental estadual para implementar projetos de preservação ambiental, como o plantio de árvores, recuperação de áreas degradadas, entre outros (meta: recuperar 50km<sup>2</sup> de área degradada do município nos próximos 12 meses);
  - vi. um governo municipal poder firmar um convênio com uma organização não governamental para transferir recursos que serão utilizados em programas de assistência social, como apoio a comunidades carentes (meta: prestar atendimento integral a 50 famílias atendidas pela ONG nos próximos 12 meses).
  - vii. um órgão de fomento à pesquisa poder estabelecer convênios com universidade para transferir recursos destinados à realização de estudos e pesquisas científicas de interesse público (meta: ofertar 50 bolsas de iniciação científica para alunos regularmente matriculados na universidade nos próximos 12 meses);
  - viii. um município poder celebrar um convênio com clubes esportivos locais, transferindo recursos para o desenvolvimento do esporte

e lazer que atendem ao interesse dos programas governamentais (meta: disponibilizar 150 matrículas para moradores locais participarem das atividades de esporte e lazer dos clubes).

Em todos esses exemplos, é fundamental que o órgão ou entidade concedente estabeleça metas e indicadores, de produtos e de resultados, para aferir os efeitos do investimento público na resolução dos problemas sociais.

## 4. Gestão

A gestão dos convênios está organizada em sete etapas, quais sejam: planejamento, proposta, instrução, celebração, execução, prestação de contas e, por fim, a avaliação. Os proponentes, que são aqueles que detém inicialmente o interesse em conveniar, podem ser os gestores públicos e os representantes da sociedade civil. Gestores públicos são as autoridades competentes no órgão governamental que tem autoridade para celebrar o convênio, enquanto o representante da sociedade civil é aquele que representa a entidade privada ou organização sem fins lucrativos que está se associando ao órgão público.

Os convenientes são os órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração pactua a execução de programa, projeto/atividade, ou evento mediante a celebração do convênio. Os convenientes devem estar assessorados por advogados ou assessores jurídicos, que podem ajudar a garantir a conformidade legal do convênio, além de especialistas técnicos ou representantes de setores específicos competentes. A auditoria dos convênios é feita pelos controles internos e externos que envolvem os convenientes.

## 4.1. Processo

### Fase de planejamento

O planejamento do convênio é a fase inicial na qual, tradicionalmente, o órgão ou entidade concedente identifica uma necessidade que, a partir de um Estudo Técnico Preliminar (ETP), pode ser mais bem atendida por meio de um objeto a ser executado em regime de cooperação mútua. Essa é uma etapa crítica para o sucesso do convênio público.

Deve ser realizado um diagnóstico detalhado para identificar a viabilidade e a relevância do convênio, levando em consideração a disponibilidade de recursos e a capacidade das partes envolvidas.

Nesta etapa, compete à equipe de planejamento definir os objetivos, as metas, as atividades, os recursos, as contrapartidas e o cronograma que guiarão a execução do convênio. Nesse momento, deve ser definido ainda se o convênio prevê: a) a transferência de recursos; e, b) a seleção do convenente. Desenvolver um plano de trabalho detalhado que inclua todas as atividades a serem realizadas, os prazos, os responsáveis e os recursos necessários.

Em situações excepcionais, o planejamento pode ser iniciado pelo convenente que, habilitado a ser parte em um convênio, atue na área relacionada ao convênio e proponha à concedente a realização de um objeto a ser executado em regime de cooperação mútua.

### Fase de instrução

A instrução de um convênio refere-se ao conjunto de procedimentos necessários para preparar, encaminhar e obter a aprovação de um convênio público. É o processo pelo qual o conveniamento é autorizado pelo órgão ou entidade concedente e ocorre a seleção e/ou a negociação com o convenente.

Faz parte da instrução do convênio desde a elaboração do plano de trabalho até a resolução dos conflitos que surgirem desde a negociação até a execução. A elaboração do plano de trabalho é uma das primeiras etapas da instrução de um convênio, onde se reserva a detalhar as atividades que

serão realizadas, incluindo metas, cronograma, recursos necessários e responsabilidades das partes envolvidas.

Com a elaboração do plano de trabalho, há de ser realizada a reunião da documentação legal, que envolve a preparação dos arquivos necessários para formalizar o convênio. Isso pode incluir contratos, termos de convênio, aditivos, entre outros, dependendo das normas e regulamentos aplicáveis.

Seguindo o passo, se faz necessário submeter os documentos à análise jurídica. Os documentos legais são analisados para garantir que estejam em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e que protejam os interesses das partes envolvidas.

Define-se posteriormente, então, o orçamento do convênio, incluindo a alocação de recursos financeiros e a forma como os fundos serão gerenciados e distribuídos entre as partes. Isso pode incluir a definição de fontes de financiamento, como orçamento público ou recursos de doadores.

Após a revisão e negociação dos termos, as partes envolvidas assinam os documentos legais, formalizando o convênio. Em muitos casos, os convênios devem ser registrados em órgãos governamentais competentes e publicados em meios de comunicação oficiais, garantindo transparência.

A prestação de contas deve ocorrer ao longo da execução do convênio. Isso inclui a coleta de documentos comprobatórios, relatórios de progresso e auditorias, se aplicável. Estabelecem-se mecanismos para o acompanhamento contínuo do convênio, verificando se as atividades estão sendo executadas de acordo com o plano de trabalho e se os resultados estão sendo alcançados.

A comunicação será conduzida entre as partes e com o público em relação ao convênio. Isso pode incluir estratégias de comunicação para informar o público sobre o progresso e os resultados do convênio. Quando necessário, as partes envolvidas podem oferecer treinamento e capacitação para equipes envolvidas na execução do convênio, além de estabelecer procedimentos para a resolução de conflitos que possam surgir durante a execução do convênio.

A instrução de um convênio é um processo crítico para garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com a legislação, as políticas públicas e os acordos estabelecidos entre as partes. Um acompanhamento rigoroso da instrução do convênio ajuda a evitar problemas e a assegurar a eficácia e a transparência na sua execução.

A instrução de um convênio pode variar dependendo de se há ou não uma chamada pública. A chamada pública é um procedimento utilizado para selecionar entidades ou parceiros interessados em celebrar convênios com órgãos públicos.

### **a. Com chamada pública**

Particularmente quando os convênios envolverem a transferência de recursos financeiros entre os partícipes, recomenda-se que a seleção dos convenientes ocorra por meio de chamada pública.

No âmbito federal o chamamento público possui previsão no artigo 8º, §2º, da PI 507/2011 e é facultativa no caso do conveniente ser estados ou municípios e obrigatória no caso de repasse de valores para entidades privadas sem fins lucrativos.

A chamada pública tem como intuito escolher a proposta mais adequada e avaliar a competência técnica e operacional do proponente para executar o objeto do convênio, seguindo o princípio da imparcialidade.

O chamamento público é realizado por meio de edital, no qual é previsto, no mínimo, o objeto, as condições de elegibilidade das convenientes, a contrapartida (se houver), previsão orçamentária, prazos, procedimentos de cadastros e envio das propostas, regras da seleção, condições para celebrar o convênio e liberar os recursos e a prestação de contas.

### **b. Sem chamada pública**

Caso a Administração Pública opte por não realizar uma chamada pública, será preciso definir uma proposta de convênio que descreve de maneira detalhada os principais elementos e objetivos do convênio público antes de sua celebração. Essa proposta é elaborada pela conveniente e é submetida



à aprovação das partes envolvidas, incluindo a concedente e, em alguns casos, outras organizações ou entidades. Nesta circunstância, a proposta de convênio serve como um documento inicial que estabelece as bases para as negociações e a formalização do convênio. É importante que seja elaborada com atenção, pois ajuda as partes envolvidas a entenderem as expectativas e os compromissos relacionados ao convênio.

Com o encerramento das negociações, os detalhes do convênio são formalizados em uma proposta de termo de convênio ou contrato de convênio, cujo plano de trabalho é parte indispensável, que é assinado pelos partícipes.

A negociação de um convênio é um processo particularmente importante quando não há chamada pública, pois nessa situação os partícipes devem discutir e acordar todos os termos e condições que regerão a colaboração. Durante essa negociação, as partes procuram alcançar um consenso sobre os detalhes do convênio, incluindo objetivos, responsabilidades, recursos, prazos, cláusulas legais e outras questões relevantes.

Entretanto, mesmo na hipótese da Administração ter realizado a seleção do conveniente por meio de chamada pública, é possível que ainda seja necessário definir detalhes da execução do Plano de Trabalho por meio da negociação. Essa negociação é uma etapa crítica no estabelecimento de um convênio bem-sucedido, pois ajuda a garantir que todas as partes compreendam e concordem com as obrigações e expectativas mútuas.

A negociação de um convênio pode ser um processo complexo que requer comunicação eficaz, flexibilidade e compromisso por parte de todas as partes envolvidas. É fundamental que as negociações sejam conduzidas de maneira transparente e que todos os detalhes relevantes sejam discutidos e acordados para evitar conflitos futuros.

## **Fase de celebração**

A celebração do convênio é a formalização da colaboração, o ato forma em que os partícipes assinam o acordo e dão início a execução do plano de trabalho. Esse documento formal é chamado de “termo de convênio”,

“contrato de convênio” ou “acordo de cooperação” e contém todos os termos e condições acordados durante a instrução do convênio. A celebração é a etapa final do processo que oficializa a parceria e estabelece os direitos e responsabilidades entre os partícipes.

## **Fase de execução**

É a fase em que as atividades e ações acordadas no convênio público são efetivamente realizadas pelas partes envolvidas. Nesta etapa, as partes trabalham juntas para implementar o projeto ou programa conforme as metas, prazos e responsabilidades estabelecidas no termo de convênio ou contrato de convênio.

A execução de um convênio é uma etapa crítica que requer planejamento cuidadoso, coordenação eficiente e a capacidade de lidar com desafios imprevistos. É fundamental para o sucesso do convênio e para a entrega de resultados que atendam às necessidades e expectativas das partes envolvidas e da comunidade beneficiada.

A fiscalização e monitoramento durante a fase de execução de um convênio são aspectos fundamentais para garantir o cumprimento dos objetivos propostos, a correta aplicação dos recursos e o sucesso geral do projeto. Essa fiscalização é geralmente desempenhada por agentes designados pela instituição concedente do convênio. Eles têm a responsabilidade de garantir que todas as atividades estejam em conformidade com os termos do convênio, as normas legais e as boas práticas.

Os fiscais podem realizar visitas in loco, revisar documentos, verificar a regularidade dos gastos, e assegurar que o projeto esteja sendo executado de acordo com o planejado. Esse monitoramento se dá pelo processo contínuo que visa acompanhar o progresso do projeto ao longo do tempo. Envolve coleta regular de informações para avaliar se os resultados e metas estipulados estão sendo alcançados.

O estabelecimento de indicadores de desempenho ajuda a medir o progresso em relação aos objetivos do convênio. Ademais, a comunicação eficaz é crucial. Os parceiros envolvidos devem manter canais abertos

para relatar avanços, desafios, e possíveis mudanças no plano original. A elaboração e apresentação de relatórios regulares são práticas comuns para manter todas as partes informadas sobre o andamento do projeto.

Ao fim, além do monitoramento contínuo, avaliações periódicas podem ser conduzidas para analisar o impacto e a eficácia das atividades realizadas. Com base nos resultados do monitoramento e da fiscalização, podem ser necessárias correções ou ajustes no plano de execução do projeto. Isso pode envolver realocações de recursos, revisão de prazos, entre outras medidas.

Manter registros detalhados de todas as transações, atividades e comunicações relacionadas ao convênio é de extrema importância para a transparência e prestação de contas, bem como para evitar desvios, assegurar a eficiência na utilização dos recursos e garantir que o convênio atenda os objetivos propostos.

## **Fase de prestação de contas**

A prestação de contas de um convênio é o procedimento pelo qual o Conveniente demonstra como as obrigações estabelecidas no convênio foram cumpridas, se estão de acordo com os termos e condições acordados; se os recursos financeiros, se houve transferência, foram utilizados; e, principalmente, se os resultados esperados, definidos nas metas do plano de trabalho, foram efetivamente realizados. Essa prestação de contas é essencial para garantir a transparência, a responsabilidade e a prestação de contas no uso de recursos públicos e na execução de programas e projetos financiados por meio de convênios.

A prestação de contas será composta, dentre outros documentos, das notas e comprovantes fiscais dos bens e serviços contratados para concretização do objetivo do convênio, relatório de cumprimento de objeto, relatório de cumprimento do objeto e declaração de realização dos objetivos conveniados (TCU, 2016).

A prestação de contas é uma prática fundamental na gestão dos convênios públicos, pois garante que os resultados sejam alcançados de acordo com as obrigações estabelecidas no convênio. Além disso, por dar transparência

à forma como os recursos públicos foram utilizados, esse também é um procedimento que ajuda a combater as fraudes. Eventual impropriedade constatada com a prestação de contas pode gerar a rejeição das contas e instauração do procedimento de tomada de contas especial.

## **Fase de avaliação**

A avaliação de um convênio é um procedimento crítico que visa comparar os resultados alcançados com as metas pré-definidas no Plano de Trabalho, de forma a aferir, com base em critérios de eficácia, eficiência e efetividade, se o acordo celebrado entre os partícipes contribuiu para gerar valor público. Além disso, a avaliação é uma etapa crítica para que a equipe de planejamento possa aprender com as experiências anteriores e aprimorar continuamente o processo de conveniamento no futuro.

A avaliação de um convênio geralmente é realizada por profissionais qualificados e pode incluir métodos de pesquisa, coleta de dados, análise estatística e outras técnicas de avaliação. Os resultados da avaliação são usados para tomar decisões informadas sobre a continuidade ou ajustes no convênio, bem como para prestar contas às partes interessadas, incluindo o público, os órgãos governamentais e as organizações financiadoras. É importante ressaltar que a avaliação é uma parte integrante do ciclo de gestão dos convênios, ajudando na melhoria do processo de tomada de decisões.

Durante a execução do convênio, é importante coletar dados relevantes em relação aos indicadores de desempenho. Isso pode incluir dados quantitativos (números, estatísticas) e qualitativos (feedback qualitativo, pesquisas), para que possa ser realizada análise e determinar o progresso em relação aos indicadores de desempenho. Isso pode incluir a comparação dos dados reais com as metas estabelecidas no início do convênio.

Além dos indicadores quantitativos, é necessário avaliar o impacto do convênio e os benefícios gerados para a comunidade ou público-alvo. Isso pode envolver a coleta de depoimentos, estudos de caso e outras evidências qualitativas. Apresente os resultados da avaliação aos stakeholders relevantes, incluindo as partes envolvidas no convênio, a sociedade civil e as autoridades

competentes. Devem ser preparados relatórios de avaliação que incluam informações sobre o desempenho do convênio em relação aos indicadores estabelecidos. Os relatórios devem ser detalhados e transparentes.

Os resultados da avaliação podem ser utilizados para identificar lições aprendidas e oportunidades de melhoria na gestão de convênios futuros. Isso ajuda a otimizar o uso dos recursos públicos. Também devem os resultados da avaliação serem apresentados aos stakeholders relevantes (partes interessadas, grupo de pessoas ou organizações com interesse nos resultados), incluindo as partes envolvidas no convênio, a sociedade civil e as autoridades competentes. Isso inclui o feedback dos beneficiários e da comunidade na avaliação dos resultados.

Finalmente, ao encerrar o convênio, se faz necessária a publicização dos resultados da avaliação, conforme exigido pelas regulamentações de transparência e prestação de contas. Isso pode incluir a publicação em um site oficial ou em um Diário Oficial.

## 4.2. Competências

A identificação dos atores de participação do convênio é essencial para entender as suas competências nos procedimentos e processos. De acordo com o texto do Decreto n.º 11.531, de 2023, no art. 2º, inciso IV, V e VI, as partes de um convênio são os concedentes e os convenentes. Concedentes são os órgãos ou entidades da administração pública responsáveis pela transferência dos recursos financeiros destinados à execução do objeto do convênio. Os convenentes, por sua vez, são as partes que figuram no instrumento de celebração do convênio, que empregam seus interesses e recursos, e aí concedentes, pelo alcance do objeto conveniado.

Compete aos concedentes ou partes dispostas ao repasse de recursos elaborar e publicar os editais de chamamento público (quando necessário), além de avaliar as propostas apresentadas pelas entidades conveniadas, celebrar o convênio com as organizações selecionadas, repassar os recursos financeiros conforme o plano de trabalho aprovado, fiscalizar a execução do convênio, garantir sua regularidade e avaliá-lo.

Aos convenientes, em geral, compete apresentar propostas e planos de trabalho alinhados com as políticas públicas, bem como cumprir as obrigações estabelecidas no convênio, incluindo prazos e metas, utilizar os recursos recebidos de acordo com as finalidades estipuladas, fornecer eventuais contrapartidas, prestar contas da aplicação dos recursos e dos resultados alcançados e manter a transparência e a publicidade das ações realizadas.

Na fase de execução do convênio, segundo a governança, há a incidência do monitoramento e fiscalização, que compete às organizações de controle interno e externo. O controle interno é exercido pelos próprios convenientes, com a finalidade de acompanhar a legalidade e regularidade dos convênios, verificar a correta aplicação dos recursos públicos, avaliar a eficácia e eficiência na execução das atividades, emitir pareceres sobre a prestação de contas e identificar eventuais irregularidades e recomendar correções. O controle externo é exercido pelos concedentes e também pelos Tribunais de Contas, a depender das competências em decorrência da origem dos recursos, que visam fiscalizar a legalidade e regularidade dos convênios, avaliar a gestão financeira e orçamentária, analisar a aplicação dos recursos públicos, emitir pareceres e relatórios sobre as contas públicas e, por fim, sugerir sanções em casos de irregularidades.

É importante destacar que a efetivação de um convênio público envolve o cumprimento de normas legais, procedimentos administrativos e prazos estabelecidos, visando a transparência, a responsabilidade na gestão dos recursos públicos e a eficácia na entrega dos serviços e benefícios à sociedade. Portanto, a competência de cada ator desempenha um papel crucial na garantia do sucesso e da legalidade dessas parcerias.

Ademais, naquilo que cabe a avaliação técnica e jurídica, compete às equipes técnicas e assessorias desempenharem funções cruciais nos convênios públicos, oferecendo suporte legal e técnico para garantir que esses acordos sejam firmados, executados e monitorados de acordo com a legislação vigente e as melhores práticas.

A participação de equipes técnicas é de suma importância para o trato de questões muito específicas que envolvem o próprio objeto do convênio, muitas vezes que se celebra sobre ajustes que versam sobre áreas do conhecimento como a engenharia, a saúde ou a biologia, por exemplo. Compete às equipes técnicas o auxílio na elaboração do plano de trabalho detalhado, com a descrição das atividades a serem realizadas e os recursos destinados.

É de responsabilidade também das equipes técnicas a elaboração de atividades específicas do convênio, como projetos, programas ou serviços, além da coleta de dados e informações importantes para a avaliação dos resultados, o acompanhamento da execução do objeto do convênio com a emissão de relatórios e principalmente a solução de problemas técnicos que precisam ser solucionados para a execução com sucesso do convênio, bem como os ajustes necessários ao plano de trabalho.

Compete às assessorias jurídicas analisar os aspectos legais e normativos relacionados ao convênio, assegurando que ele esteja em conformidade com a legislação vigente. Além de que também é de suas competências a preparação de documentos jurídicos, como contratos e os próprios termos dos convênios, considerando os requisitos legais e as obrigações das partes envolvidas, identificando os riscos jurídicos associados ao convênio e desenvolvendo estratégias que possam evitar ou mitigá-los.

## **5. Gestão DE RISCOS**

Convênios oferecem oportunidades valiosas de colaboração entre diferentes esferas de governo ou entre o setor público e entidades privadas sem fins lucrativos, mas também estão associados a certos riscos e desafios. Os principais riscos e medidas de tratamento de conveniar foram descritos no quadro (2).

## Quadro 2. Principais riscos inerentes aos convênios administrativos

FASES	RISCOS	MECANISMOS DE TRATAMENTO	
		PREVENTIVOS	CONTINGENCIAIS
<b>Planejamento e Elaboração de Projetos</b>	Identificação equivocada das necessidades dos convenientes	Instituição de comitê de direção estratégica que possua dentre as suas atribuições identificar as ações que geram maior valor público para a sociedade	Não aprovação de convênios com objetos que não constem nos instrumentos de planejamento
	Chamada Pública mal elaborada, Termo de Referência ou Projeto Básico referente ao objeto a ser conveniado mal definido	Criação de lista de verificação ( <i>checklist</i> ) para verificar a adequação do Edital de Chamada Pública e de seus eventuais anexos	Elaboração de nova Chamada Pública
<b>Proposição</b>	Plano de trabalho apresentado pouco detalhado ou com falhas, incluindo metas insuficientemente descritas, quantitativa e qualitativamente	Disponibilização de modelo de Plano de Trabalho para os proponentes com os requisitos essenciais para a sua aprovação	Não aprovação do Convênio
	Termo de Referência ou Projeto Básico referente ao objeto a ser conveniado mal definido ou ausentes (aplicável nos casos de contratações não padronizadas em que tais documentos não foram dispensados)	Criação de lista de verificação ( <i>checklist</i> ) para verificar a adequação do Termo de Referência ou Projeto Básico.	Não aprovação do Convênio



	<p>Contrapartida indicada insuficiente para concretização do objeto a ser conveniado ou inexistente.</p>	<p>Certificar-se da existência dos recursos de Contrapartida, com documentos que comprovem sua existência e/ou provisão.</p>	<p>Não aprovação do Convênio</p>
	<p>Indicação rubrica orçamentária imprópria, que não guarda consonância com o objeto</p>	<p>Emissão de documento que declare ser a dotação orçamentária própria para o objeto a ser executado.</p>	<p>Não aprovação do Convênio</p>
	<p>Orçamento subestimado ou superestimado</p>	<p>Emissão de documento que declare ser a dotação orçamentária própria para o objeto a ser executado.</p>	<p>Não aprovação do Convênio</p>
<p><b>Negociação e Celebração</b></p>	<p>Falta de consenso na negociação quanto aos termos do convênio ou do Plano de Trabalho (no caso de inexistir chamada pública)</p>	<p>Divulgar as áreas de interesse e os requisitos/ exigências mínimas para celebração de convênio</p>	<p>Não realização do convênio</p>
	<p>Divergência entre a descrição do objeto na chamada pública ou na negociação</p>	<p>Verificação do alinhamento do contrato com os documentos que o antecedem</p>	<p>Interrupção do processo para que seja feito o alinhamento</p>

<b>Execução</b>	Objeto do convênio entregue com falhas ou não entregue	Capacitação de fiscais de contrato e realização da diligência devida ( <i>due diligence</i> )	Não aceitação do termo de cumprimento do convênio e sancionar os responsáveis.
	Ausência de aditivos ao contrato de convênio para contemplar eventuais alterações no plano de trabalho	Capacitação dos gestores dos contratos	Interrupção do convênio para a regularização
	Nos casos de convênios não executados diretamente pelo Convenientes, erro, demora ou fracasso na contratação de empresa para consecução do objeto do convênio	Disponibilização de minutas padrões para contratação de empresas, com indicação dos critérios mínimos	Interrupção do convênio até que haja a contratação
	Inconsistências e incoerências nos relatórios de fiscalização	Capacitação dos fiscais dos contratos para que saibam elaborar corretamente o relatório de fiscalização	Aplicação de sanção ao fiscal responsável pelos relatórios
	Pagamento integral pela concedente sem que o objeto do convênio seja cumprido	Efetuar pagamentos apenas mediante apresentação de relatórios que comprove o avanço na consecução do objetivo do convênio.	Responsabilização do Conveniente, dos agentes públicos envolvidos e eventuais terceirizados.

<b>Prestação de Contas</b>	Não realização de prestação de contas final no prazo estipulado	Emitir alertas ao Convenente sobre o prazo para entregar a prestação de contas do convênio	Abertura de Tomada de Contas Especial com a responsabilização do agente público e de outros envolvidos
	Prestação de Contas com falhas ou incompletas	Disponibilizar minuta de prestação de contas, indicando os requisitos mínimos e a forma como as contas devem ser prestadas	Abertura de Tomada de Contas Especial com a responsabilização do agente público e de outros envolvidos
<b>Avaliação</b>	Omissão em relação à avaliação do convênio com base em critérios de eficácia, eficiência e efetividade	Capacitação dos gestores dos contratos e outros servidores envolvidos na avaliação do objeto conveniado	Responsabilização dos agentes públicos envolvidos

*Fonte:* elaboração própria.

Para mitigar esses riscos, é fundamental que as partes envolvidas no convênio realizem uma análise cuidadosa dos riscos durante a fase de planejamento e estabeleçam mecanismos adequados de controle, monitoramento e avaliação ao longo da execução do convênio. Além disso, a transparência, a prestação de contas e a comunicação aberta entre as partes são essenciais para identificar e abordar problemas de forma proativa.

## 6. Casos

Para uma melhor compreensão dos convênios, apresenta-se um caso em que os objetivos pretendidos foram alcançados (caso de sucesso) e outro no qual houve desvio da finalidade pretendida pelo poder público (caso de insucesso).

Um convênio pode ser considerado um sucesso quando demonstra transparência na gestão, alcança efetividade na execução das atividades planejadas, estabelece uma parceria sólida e colaborativa entre as partes envolvidas, e gera impacto social ou econômico positivo. Essas características

indicam uma gestão responsável dos recursos, cumprimento dos prazos e metas estabelecidos, trabalho em equipe eficiente e resultados que contribuem para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida da população.

Um exemplo de convênio bem-sucedido foi o Convênio celebrado entre o Ministério da Saúde (concedente) e o Estado do Amapá (conveniente), que tinha como objeto a Construção de Unidade de Atenção Especializada em Saúde, no valor total de R\$ 14.228.851,50, sendo R\$ 13.321.395,00 à conta da concedente e R\$ 907.456,50 referentes à contrapartida do conveniente. As justificativas para a celebração do convênio foi minimizar o déficit existente na rede de atenção à saúde para os municípios de Macapá, aumentando a capacidade de atendimentos e resolutividade na oferta de consultas e exames especializados de média e alta complexidade, sendo tais objetivos de interesse de todos os entes federativos.

Os objetivos do convênio foram cumpridos, apontando o relatório de prestação de contas que os benefícios alcançados foram os serviços oferecidos pela unidade de saúde, nos quais se destacam: “consultas médicas, inalações, injeções, curativos, vacinas, coleta de exames laboratoriais, tratamento de COVID, encaminhamentos para especialidades e fornecimento de medicação básica.”. O relatório também aponta como dificuldades na execução do convênio a paralisação das atividades ligadas à construção civil, escassez de materiais e necessidade de redução de pessoas trabalhando na obra em virtude da pandemia do COVID-19, além de fortes chuvas que atrasaram o cronograma inicialmente previsto. O convênio foi devidamente encerrado e seu objetivo cumprido em sua integralidade.

Um convênio pode ter insucesso quando não atinge os objetivos propostos, apresenta problemas na execução das atividades, enfrenta atrasos significativos, não utiliza adequadamente os recursos disponíveis, não cumpre as obrigações estabelecidas no termo de cooperação ou não gera os resultados esperados. Além disso, a falta de transparência na gestão, a falta de comunicação efetiva entre as partes envolvidas, a falta de comprometimento das partes, a má administração dos recursos

financeiros, a ausência de sistemas de gestão de riscos e controles internos e a falta de acompanhamento e fiscalização adequados também podem levar ao insucesso de um convênio.

Um exemplo de insucesso se deu com o convênio nº 747957/2010, firmado entre o Ministério do Turismo (concedente) e o Instituto Brasil de Arte, Esporte, Cultura e Lazer (conveniente) que tinha por objeto o instrumento descrito como 'Brasília: uma capital, vários destinos - conheça uma Brasília 3 em 1', em favor do fomento turístico da capital do Brasil. O convênio foi firmado no valor de R\$ 2.222.222,00, sendo R\$ 2.000.000,00 à conta da concedente e R\$ 222.222,00 referentes à contrapartida do conveniente. A vigência do convênio foi de 9/7/2010 a 31/3/2011, com prazo para apresentação da prestação de contas até 30/4/2011.

Antes da chegada do seu termo final, houve a suspensão do convênio por indícios de fraude na aplicação dos recursos, abrindo-se, em seguida, Tomada de Contas Especiais (TC 014.955/2020-2) para apuração de responsabilidade dos envolvidos. A abertura da Tomada de Contas teve como fundamentos:

**I. Indícios de empresa fantasma constatados pela CGU; II. Falsificação da Declaração de funcionamento da Entidade; III. Relatório de inspeção in loco realizado pelo MTur inserido no SICONV, que concluiu não ser possível constatar a real existência da instituição. IV. Nota de auditoria da Controladoria-Geral da União que concluiu pela existência de situação de irregularidade na execução do convênio em tela.**

A prestação de contas do convênio foi rejeitada por não cumprimento integral dos objetivos propostos. No âmbito da Tomada de Contas que tramita junto ao Tribunal de Contas da União, apurou-se prejuízo ao erário no importe de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), conforme Acórdão 10399/2023 (TCU, 2023).

# REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023** (Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão). Brasília: Presidência da República, 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** (Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências). Brasília: Senado Federal, 2000.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4ª edição. Niterói: Editora Impetus. 2010.

MARTINS, Paulo Luiz. **Gestão e inovação na administração pública brasileira**. Campo Grande: Editora Inovar, 2019.

SUDECO. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO CENTRO OESTE. **Manual de Procedimentos de Convênios: capacitação e equipamentos**. 1ª Edição. Brasília: SUDECO, 2019.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília: TCU, 2016.

TODERO, Domingos Roberto. **Dos Convênios da Administração Pública**. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: PUC, 2006.

WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães. **O Direito Administrativo na Atualidade**. São Paulo: Malheiros, 2017.

# \Contratos DE ALIENAÇÃO

---

Francisco Almeida de Souza  
Adalberto Belarmino da Costa Junior



## 1. Conceito

A alienação de bens públicos é a transferência de propriedade de algum bem pertencente a entidade pública para terceiros. Os contratos de alienação tratam da transferência de bens inservíveis à Administração Pública, seja por motivo de defasagem dos objetos, ou por não haver utilidade relevante para os entes públicos. A alienação de bens móveis ocorre por meio de licitação na modalidade leilão ou através das formas dispostas no quadro abaixo, que dispensam a sua realização, conforme disposto na Lei n.º 14.133/2021.

### Quadro 1. Formas de alienação de bens móveis

FORMAS DE ALIENAÇÃO	DEFINIÇÃO
<b>Doação</b>	Permitida exclusivamente para fins sociais, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação as outras formas de alienação. Ressalta-se que para a doação de bens móveis, pode-as ser realizada a fase externa, onde será publicado um edital estabelecendo critérios de desempate para os que manifestarem interesse pelos itens
<b>Permuta</b>	Contrato em que órgãos ou entidades da Administração Pública trocam objetos, serviços ou propriedades mutuamente. A permuta é admitida mediante a ausência de diferença de valor entre os bens permutáveis. Entretanto é possível a troca de bens de valor desigual mediante compensação por transferência de capital
<b>Venda de ações</b>	Negociação de ações na bolsa de valores, com o intuito de obter maior retorno econômico
<b>Venda de títulos</b>	Resgate de capital aplicado em títulos públicos do Tesouro Nacional
<b>Venda de bens produzidos ou comercializados por entidades da Administração Pública</b>	Neste caso, a origem do bem a ser comercializado é consequência da atividade que a entidade desenvolve. Exemplo: Comercialização de sementes geneticamente modificadas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)



<b>Venda de materiais e equipamentos sem utilização por quem deles dispõe para outros órgãos ou entidades da Administração Pública</b>	Esta transferência depende da avaliação prévia do objeto, que poderá ser vendido caso seja classificado como ocioso ou recuperável
--	--

*Fonte:* elaboração própria.

Por outro lado, os procedimentos para o desfazimento de bens imóveis seguem um rito diferente, devido à sua natureza permanente e alto valor. De forma geral, a alienação de bens imóveis utiliza a modalidade de leilão. Além disso, existem outras opções de transferência que não exigem a realização de leilões, como detalhado a seguir.

## Quadro 2. Formas de alienação de bens imóveis

<b>FORMAS DE ALIENAÇÃO</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>
<b>Dação em pagamento</b>	Transferência de um bem em razão do pagamento de uma dívida. É viabilizado por meio de um contrato bilateral
<b>Doação</b>	Alienação gratuita ou onerosa, permitida exclusivamente entre órgãos, ou entidades da Administração Pública, de qualquer esfera de governo
<b>Permuta</b>	Contrato de troca de imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades essenciais da Administração. Observa-se se a diferença do valor do imóvel não ultrapassa a metade do valor do imóvel que será ofertado pela entidade
<b>Investidura</b>	Compra de terreno público inaproveitável pelo ocupante do imóvel
<b>Venda a outro órgão ou entidade</b>	Venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo
<b>Legitimação de posse</b>	Envolve a transferência de terras públicas ocupadas que tenham se tornado produtivas pelo trabalho familiar. A outra possibilidade é a de bens oriundos de regularização fundiária rural e urbana

*Fonte:* elaboração própria.

A definição da forma de desfazimento, juntamente com todo procedimento licitatório, deve observar uma série de normas regulamentadoras, conforme exposto a seguir.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A legislação básica que rege os contratos de alienação é a Lei n.º 14.133/2021, que em seu inciso I, art. 2º, estabelece “alienação e concessão de direito real de uso de bens”.

### Quadro 3. Normas regulamentadoras

<b>Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021</b>	Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
<b>Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002</b>	Dispõe sobre a definição de bens públicos os arts. 98 e 99, incisos. I, II e III. O art. 101 estabelece a definição e as características de bens públicos dominicais. As disposições constantes no Art. 481 estabelece a definição e regras relacionadas ao Contrato de Compra e Venda. Por fim, o art. 500 estabelece regras sobre inconsistências na estipulação dos preços por medida de extensão ou de área, em momento posterior à transferência de posse de bem imóvel
<b>Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998</b>	Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União
<b>Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1975</b>	Trata das normas e procedimentos relacionados aos registros públicos no Brasil, incluindo registros e escrituras de imóveis
<b>Decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018</b>	Complementa a redação sobre alienações, presente na Lei nº 14.133/2021, com o decreto mencionado regulamentando a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequada de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional
<b>Decreto nº 11.461 de 31 de março de 2023</b>	Dispõe sobre os procedimentos operacionais da licitação na modalidade leilão, na forma eletrônica, para alienação de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos
<b>Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932</b>	Regulamenta a profissão de leiloeiro no território da República

Fonte: elaboração própria.

O detalhamento das espécies normativas citadas acima não inclui as normas elaboradas por estados e municípios, pois estes entes federativos também possuem a prerrogativa de legislar suplementarmente sobre a alienação de bens sob seu domínio, na forma das Constituições Estaduais e das Leis orgânicas Municipais. Contudo, os entes federativos (União, Estados e Municípios) não podem renunciar às normas dispostas na Lei Geral de Licitações (Lei n.º 14.133/2021). Conforme dispõe a Constituição Federal:

**Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:**

**§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.**

**§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.**

### 3. OBJETO

A alienação é a transferência da propriedade de bens móveis e imóveis, incorporados ao patrimônio da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado. A lei autoriza a alienação dos bens cuja forma de incorporação ao patrimônio público tenha ocorrido por meio de compra, apreensão, recebimento como pagamento etc. Por exemplo, os bens dominicais, na sua essência, não possuem utilidade para o serviço público, como, por exemplo: veículos sucateados, mercadorias apreendidas, terras devolutas etc. O desfazimento de bens públicos que no passado possuíam destinação e utilidade para a Administração Pública, necessita de um procedimento chamado desafetação, na forma de ato da autoridade competente, e em caso de imóveis, de autorização legislativa, que ao final, resultará na perda de destinação do objeto, o que o torna elegível para a alienação.

A realização da desafetação deve ser precedida por um minucioso estudo acerca do impacto que a alienação de um determinado bem público trará para a sociedade, em consonância com o princípio da supremacia do interesse público.

Por isso, o procedimento de alienação pública deve ser devidamente justificado pela autoridade competente, definindo-se a qual objeto está vinculado. Em todos os casos, é fundamental a realização de uma avaliação prévia do bem sujeito a alienação. Para a realização da alienação de bens públicos, deve-se considerar uma série de etapas que integram a estrutura de governança desse processo. Essas etapas vão desde a fase de planejamento e ao desfazimento do objeto, até a avaliação do processo.

## 4. Gestão

A gestão do processo de alienação de bens públicos deve observar uma série de etapas que garantem o alcance do resultado público. Os processos de alienação podem variar em razão das particularidades de cada bem ou da forma a qual a Administração pública tenha obtido a propriedade do objeto. Essa distinção é observada nos procedimentos para a alienação de bens adquiridos pela administração, ou aqueles provenientes de apreensões.

O processo de alienação está organizado nas seguintes fases:

- **Planejamento:** quando são estabelecidas as metas e diretrizes para a alienação de bens públicos, junto a definição dos bens passíveis de alienação nas ferramentas de orçamento. Na etapa de planejamento, devem ser definidos, a forma de alienação (leilão, permuta, doação etc.), os indicadores de resultado e as medidas de gerenciamento e tratamento de risco;
- **Instrução:** verificação da conformidade da alienação, bem como a preparação dos documentos e artefatos indispensáveis para a execução do processo licitatório. A verificação da conformidade

deve abranger aspectos gerenciais e legais para haver uma maior eficiência dos processos seguintes;

- **Licitação:** realização do procedimento licitatório, na modalidade leilão, utilizando o maior lance como critério de seleção;
- **Negociação/Contratação:** realizada a seleção da proposta que possibilite o maior retorno econômico para a Administração Pública. Em seguida, deverá ser efetivado o pagamento pelo arrematante;
- **Transferência:** transferência do objeto da licitação ocorre em momento posterior à comprovação do pagamento. Esta é a etapa em que a alienação é consolidada;
- **Avaliação:** atesta se o processo de desfazimento foi conduzido de maneira eficiente, transparente e legal.

#### Quadro 4. Estrutura básica de governança (alienação de bens)

FASE	TAREFAS	ARTEFATOS
<b>Planejamento</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificação da necessidade da Administração Pública (caracterização da demanda);</li> <li>2. Verificação da conformidade gerencial com o Planejamento Estratégico, o Plano de Logística Sustentável (PLS);</li> <li>3. Designação da Comissão de Avaliação e desfazimento de bens (Comissão de Alienação);</li> <li>4. Levantamento das alternativas de resolução do problema;</li> <li>5. Decisão sobre o escopo da contratação (caracterização do objeto);</li> <li>6. Análise e definição das principais medidas de tratamento dos riscos;</li> <li>7. Definição dos indicadores de resultado (necessários ao monitoramento e avaliação).</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portaria de designação da equipe de planejamento da contratação;</li> <li>• Portaria de designação da Comissão de avaliação e desfazimento de bens;</li> <li>• Relação de Bens para alienação;</li> <li>• Plano de Gestão de Riscos (PGR)</li> </ul>

<b>Instrução</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Detalhamento do escopo do objeto, das condições de contratação e dos resultados esperados;</li> <li>2. Pesquisa de preços;</li> <li>3. Verificação da conformidade legal;</li> <li>4. Verificação da conformidade orçamentária-financeira;</li> <li>5. Revisão do Plano de Gestão de Riscos;</li> <li>6. Definição das condições de alienação.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorização legislativa</li> <li>• Termo de avaliação de Bens</li> <li>• Laudo de avaliação de Bens Imóveis</li> <li>• Termo de Referência (TR)</li> <li>• Edital bens móveis e imóveis</li> <li>• Parecer Jurídico</li> <li>• Portaria de designação do leiloeiro</li> <li>• Plano de Gestão de Riscos (revisão)</li> </ul>
<b>Licitação</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Publicização dos documentos e convocação dos alienatórios;</li> <li>2. Resposta aos pedidos de esclarecimento, impugnações e recursos administrativos;</li> <li>3. Execução das atividades de classificação inicial das propostas, julgamento, negociação, adjudicação e homologação, conforme a modalidade da licitação;</li> <li>4. Execução do Plano de Gestão de Riscos.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ata de sessão pública (leilão);</li> <li>• Homologação do certame;</li> <li>• Resposta aos recursos.</li> </ul>
<b>Transferência</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convocação do(s) arrematante(s);</li> <li>2. Efetivação do pagamento;</li> <li>3. Assinatura do contrato;</li> <li>4. Execução do Plano de Gestão de Riscos.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrato assinado</li> </ul>
<b>Avaliação</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análise dos resultados da alienação, com ênfase no atingimento das metas de desempenho;</li> <li>2. Registro das lições aprendidas e das recomendações para futuras alienações.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatório final</li> </ul>

*Fonte:* elaboração própria.

As atividades realizadas em cada uma dessas fases são executadas por atores que detêm as atribuições descritas no quadro (5).

## Quadro 5. Atores do processo de alienação e suas atribuições

ATORES	ATRIBUIÇÕES
<b>Requisitante</b>	Indivíduo ou entidade que formaliza a solicitação para a alienação, especificando a forma, a justificativa e o objeto
<b>Comissão de Avaliação e Desfazimento de Bens</b>	Esta comissão, comumente chamada de Comissão de Alienação, é instituída pela autoridade competente e composta por três servidores do órgão ou da entidade, no mínimo, que irá conduzir as classificações e avaliações de bens (BRASIL, 2018). Porventura, podem tomar a forma de uma unidade permanente responsável pela gestão do patrimônio e o desfazimento de bens. Como é o caso da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU, responsável pelas diretrizes para alienação de bens móveis e imóveis da União, conforme a legislação
<b>Avaliador</b>	Indivíduo(s) responsável (is) pela avaliação dos bens imóveis. Devem necessariamente possuir formação nas áreas de engenharia e/ou arquitetura, com registro nos respectivos conselhos profissionais
<b>Comissão de Licitação e Contratos</b>	Comissão responsável pela elaboração dos artefatos necessários para a realização da Chamada Pública, tais como: Termo de Referência e a minuta do Edital. Após aprovação de ambos os artefatos, a Comissão de Licitações deverá realizar o Chamamento Público para o Leilão, observando o Princípio da publicidade
<b>Assessoria Jurídica</b>	A assessoria jurídica detém a responsabilidade pela verificação da conformidade legal do processo de alienação, bem como a aprovação das minutas dos documentos elaborados na fase de instrução. Devem ter conhecimento específico sobre a fundamentação legal das licitações e contratos, bem como as normas que tratam de bens dominicais, alienações e leilões; é crucial deterem conhecimento sobre as normas estaduais, municipais e federais, a qual o processo de alienação compete
<b>Leiloeiro</b>	O leiloeiro, seja servidor público ou profissional registrado, é responsável por todas as fases do leilão, desde a apresentação dos bens e negociação, até o pagamento e entrega. Em caso de imóveis, é necessária a assinatura de contrato de compra e venda entre o leiloeiro e o arrematante. Todas as suas ações devem ser devidamente fundamentadas para posterior avaliação.
<b>Órgãos de Controle</b>	Os órgãos de controle, tanto internos como externos, têm a responsabilidade de dirigir a fiscalização e análise dos procedimentos executados ao longo do processo de alienação de bens. Suas atribuições compreendem a avaliação dos aspectos financeiros para garantir a conformidade legal, a transparência e a eficácia das ações administrativas.

Fonte: elaboração própria.

## 4.1. Fluxograma

O processo de alienação de bens móveis e imóveis pode ser adequadamente descrito por meio de um fluxograma, conforme descrito nos apêndices (D e E).

### 4.1.1. Fase de Planejamento

O planejamento inicia-se com a disposição de metas para alienações nos instrumentos de planejamento, tais como o Planejamento Estratégico, o Plano de Logística Sustentável (PLS) e as Leis Orçamentárias. Especificamente na lei de diretrizes orçamentárias será listado os bens imóveis passíveis de alienação, juntamente com demonstrativos que devem conter informações sobre as receitas decorrentes da alienação (ENAP, 2021).

A justificativa para a alienação deve explicitar os objetivos e as metas que a Administração Pública possui em relação ao desfazimento dos bens. Em relação às metas, a administração pode ter como base a expectativa de valor arrecadado em razão do leilão de algum bem, a economia que o desfazimento de determinado bem pode resultar ou o impacto econômico e social positivo que a transferência de bem pode ocasionar. Neste momento, é fundamental que se proceda a uma análise custo-benefício sobre a decisão de alienação.

No tocante a licitação, a modalidade para esse tipo de contrato é obrigatoriamente o leilão, sendo dispensado apenas nos casos previstos na lei de licitações. Para a conclusão do processo licitatório e da contratação em si, em relação a bens imóveis, é necessária a aprovação prévia do poder legislativo, salvo os bens imóveis vinculados à União, cuja autorização é obtida por meio de ato do Presidente da República.

Sob o olhar da Gestão Pública, as alienações podem ser vistas como uma ferramenta de fomento ao desenvolvimento econômico e social, com exemplos de transferências de bens imóveis demonstrando essa possibilidade. Os entes públicos possuem numerosos bens à disposição. A alienação desses ativos não representa apenas uma fonte de receita extraordinária, mas também pode contribuir para a promoção de novos



empreendimentos econômicos em áreas anteriormente pertencentes ao setor público e que não possuíam utilidade ou função social relevante, gerando assim um impacto econômico e social positivo.

#### 4.1.2. Fase de Instrução

Esta é a etapa em que ocorrem os atos preparatórios, tais como a definição dos itens passíveis de alienação, juntamente com a justificativa para sua realização. Em relação aos bens móveis de posse de algum órgão público, o setor ao qual o bem móvel esteja vinculado deve fazer o inventário de seu patrimônio e indicar quais os bens julgados inservíveis. Após esse procedimento, será designada, por meio de portaria, uma comissão de desfazimento de bens do órgão para abertura e gerenciamento do processo de desfazimento. Essa comissão irá classificar os bens móveis inservíveis como ociosos, recuperáveis, antieconômicos ou irrecuperáveis, cujas definições veremos no quadro (6).

#### Quadro 6. Classificação dos bens (art. 3º, do Decreto nº 9.373/2018)

CLASSIFICAÇÃO	DEFINIÇÃO
<b>Ocioso</b>	Bem móvel que se encontra em perfeitas condições de uso, mas não é aproveitado
<b>Recuperável</b>	Bem móvel que não se encontra em condições de uso e cujo custo da recuperação seja de até cinquenta por cento do seu valor de mercado ou cuja análise de custo-benefício demonstre ser justificável a sua recuperação
<b>Antieconômico</b>	Bem móvel cuja manutenção seja onerosa ou cujo rendimento seja precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência
<b>Irrecuperável</b>	Bem móvel que não pode ser utilizado para o fim a que se destina devido à perda de suas características ou em razão de ser o seu custo de recuperação mais de cinquenta por cento do seu valor de mercado, ou de a análise do seu custo-benefício demonstrar ser injustificável a sua recuperação

Fonte: elaboração própria.

Após a realização desta classificação, a Administração é capaz de definir a melhor destinação dos bens, decidindo, por exemplo, sobre os itens que serão leiloados a terceiros, doados ou trocados com outras instituições. Os procedimentos para o desfazimento de bens imóveis seguem um rito diferente dos bens móveis.

A decisão pela alienação destes bens é normalmente justificada por se tratar de bens que implicam em muitas despesas, desprovidos de finalidade e/ou abandonados, cuja alienação é o meio pelo qual o órgão ou entidade da Administração Pública, ao qual o bem esteja vinculado, encontra uma finalidade para aquela propriedade. Isso deve implicar em retornos econômicos e financeiros decorrentes tanto do pagamento (oferta resultante do leilão), quanto na economia dos recursos que são gastos continuamente com a manutenção daquele bem.

A alienação do bem imóvel dependerá de sua vinculação e sua natureza, sendo permitida apenas em caso de bens dominicais ou bens sem destinação pública, que reforça a relevância da supremacia do interesse público no processo de decisão necessário ao desfazimento do bem. Para ser realizada a alteração da destinação de um bem imóvel, deverá ser realizado o processo de desafetação por meio de autorização legislativa na forma de lei. Este ato deverá conter as dimensões, a localização, os órgãos responsáveis pelo processo e a justificativa para a desafetação. Este procedimento resulta na remoção da destinação pública daquele bem, possibilitando assim o seu desfazimento. Após este processo, será realizada a autorização para a alienação por ato do chefe do Poder Executivo (o Presidente da República, quando o objeto é vinculado à União), após o parecer da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU, que tem a competência para a avaliação dos bens imóveis, com a elaboração de indicadores de viabilidade. Nos demais órgãos do poder executivo, legislativo e judiciário, este processo é realizado propriamente pela comissão de alienação ou controle de bens, que utilizará uma série de critérios, regras e normas técnicas para a avaliação.

## Avaliação dos bens

A avaliação de bens móveis sem utilidade para a Administração Pública é realizada por meio de uma comissão, após levantamento dos órgãos ao qual os bens estejam vinculados. Estes bens serão classificados e submetidos ao processo de desfazimento. Contudo, cada organização possui meios particulares para a realização das avaliações, que devem abranger desde os detalhes técnicos do objeto, tais como: dimensão, estado de conservação, marca, modelo etc., até questões documentais como: registro e/ou inscrição do bem, situação fiscal, etc. Para alguns bens específicos, existem particularidades que devem ser consideradas em uma avaliação. Por exemplo, o laudo de avaliação de veículos automotores, devem conter informações exigidas pela legislação de trânsito, como, por exemplo: tipo de veículo, cor, modelo, ano, nº do chassi, placa, registro nacional de veículos automotores (RENAVAM) e os débitos, caso existam. Estas informações são utilizadas para especificar o valor do objeto e nortearão a elaboração do termo de referência.

As avaliações de bens imóveis seguem procedimentos mais complexos, pois o laudo deve conter todas as informações necessárias e suficientes do bem. Conforme a Norma NBR 14.653 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (2001, p. 9). Entre outras informações, o laudo deverá conter, no mínimo, informações como:

- a. Identificação da pessoa física ou jurídica e/ou seu representante legal que tenha solicitado a avaliação;
- b. justificativa e objetivo da avaliação;
- c. identificação e caracterização do bem avaliado;
- d. indicação do(s) método(s) utilizado(s), com justificativa da escolha;
- e. especificação da avaliação;
- f. resultado da avaliação e sua data de referência;
- g. qualificação legal completa e assinatura do(s) profissional(is) responsável(is) pela avaliação;
- h. local e data do laudo;
- i. outras exigências previstas nas demais partes da ABNT NBR n.º 14.653.

A expedição do laudo de avaliação de imóveis deve ser realizada apenas por profissionais formados em Engenharia e com registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), ou por Arquitetos com registro no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU). Esses profissionais podem ser contratados externos ou servidores do quadro interno da organização. Os avaliadores deverão utilizar os procedimentos e normas previstas na NBR n.º 14.653, que dispõe sobre a avaliação de bens.

### **Precificação**

A precificação do objeto é um dos pontos mais críticos da elaboração do termo de referência. Este procedimento é vinculado a avaliação do bem, devendo ser observada a distinção entre bens móveis e imóveis.

Quanto aos bens imóveis, devem ser observados os parâmetros da NBR 14653-1, onde destacamos a aplicação do método comparativo direto de dados de mercado. Tal método visa identificar o valor de mercado do bem, observando informações coletadas por meio de análise de mercado, que serão integradas aos cálculos para a determinação do valor médio de mercado, utilizados na atribuição do valor mínimo admissível no leilão (ABNT, 2019).

Também existe a possibilidade de o gestor celebrar acordos e/ou parcerias com entidades como o CRECI (Conselho Regional de Corretores de Imóveis), ou a contratação de profissional com especialidade na área para tal avaliação mediante elaboração de um Parecer Técnico de Avaliação Mercadológica (PTAM).

Quanto aos bens móveis, a legislação prevê somente que deve haver uma avaliação para estipulação do seu valor. Contudo, não estabelece uma técnica específica a ser aplicada para tal finalidade. Portanto, cabe ao gestor fundamentar sua avaliação, ou por meio de parceria, ou contratação de profissionais com experiência em avaliação para precificar tais bens, considerando as suas peculiaridades.

## Termo de Referência

O principal produto realizado na fase interna é o termo de referência. Esse documento define o objeto e os demais elementos necessários para a execução da licitação (ENAP, 2013). O termo de referência de um leilão de bem imóvel, deve conter, no mínimo, a descrição do bem a ser leiloadado, a justificativa para a alienação e o valor da avaliação do imóvel. A descrição do bem deve conter as informações da avaliação, de caráter técnico, como a localização, dimensões (largura e comprimento) aproximadas, área em metros quadrados (m<sup>2</sup>) e sua matrícula no cartório de registro de imóveis etc.

Em relação aos bens móveis, existe uma maior flexibilidade em comparação aos bens imóveis, com estes bens correspondentes à maior parte dos bens públicos alienados. A margem de negociação e a opção de maior lance exclusivo da modalidade leilão possibilitam uma descrição mais simplificada do objeto, que é habitualmente composta apenas por informações gerais do item, tais como: tipo do objeto, modelo, ano, série e classificação. Em relação ao valor do objeto, deve estar disposto, numa seção específica do termo de referência, o valor mínimo da proposta e o percentual de desconto em relação ao valor avaliado.

A principal contribuição do termo de referência para o processo de alienação é o detalhamento da necessidade da Administração, no tocante ao desfazimento do objeto. Isso implica no estabelecimento do interesse social no desfazimento e transferência do objeto. Por este motivo, no termo de referência devem constar os indicadores de resultado da alienação, definindo as metas de preço, de prazo, de qualidade e de impacto social do processo de alienação. Além disso, no termo de referência deve constar ainda o local do leilão, as condições de pagamento, as obrigações do comprador e os procedimentos de transferência ou retirada efetiva do bem.

## Edital

A minuta do edital deve conter as informações da avaliação, além daquelas que constem no termo de referência. A elaboração do edital deve

obedecer às normas dispostas na Lei n.º 14.133/2021, art. 25, que de forma geral, discriminam as etapas, especialmente a convocação, o cadastro, a interposição de recursos, as obrigações, as condições de pagamento e de entrega do objeto.

Entretanto, o edital de leilão possui particularidades, seja pela ausência de determinadas etapas na fase preparatória até a execução e gestão do contrato, que é limitado à transferência do objeto e ao pagamento. O edital do leilão deverá conter o valor do objeto, a classificação dos bens inservíveis, o local de retirada do objeto e os aspectos documentais relativos a bens móveis específicos (veículos, bens apreendidos etc.).

No caso dos bens imóveis, o edital deverá conter também o valor da avaliação, a localização do imóvel, a matrícula do imóvel, etc. Deve estar disposto no cabeçalho o número do edital, o número do certame, a data e local do leilão, o local do leilão, o leiloeiro responsável, como o pagamento deverá ser realizado (à vista ou a prazo), a comissão do leiloeiro caso seja um leiloeiro contratado, que geralmente corresponde a 10% (dez por cento) de bens móveis e 5% (cinco por cento) de bens imóveis sobre o valor da arrematação (cujo pagamento é de responsabilidade do arrematante).

Em relação aos ônus, débitos ou pendências existentes sobre os bens a serem leiloados, é necessário especificar a responsabilidade sobre a resolução das eventuais pendências. Deve ser estabelecido um intervalo mínimo de diferença entre valores ou percentuais entre os lances, aplicável a lances intermediários e à oferta que supere a melhor proposta. Também é importante estabelecer um intervalo mínimo de tempo entre os lances, onde após superado o tempo mínimo, sem que tenha sido realizado um lance superior, o leilão seja encerrado e o lance de maior valor, seja declarado o vencedor.

Uma minuta de edital de leilão deve ser elaborada observando a possibilidade de contratempos em suas diversas etapas. Ou seja, é preciso de um plano adequado de gestão de riscos. Algumas dessas medidas de tratamento dos riscos que podem ser dispostas no edital são o condicionamento da escrituração do imóvel ao pagamento integral como

forma de evitar a inadimplência. As sanções que poderão ser aplicadas aos participantes, como a advertência e a suspensão temporária do direito de licitar e contratar são adicionadas ao edital no tópico específico para sanções administrativas. A relevância do processo de elaboração da minuta do edital considera o princípio da vinculação ao instrumento convocatório que consolida as regras do processo da alienação.

### **Mecanismos de garantia**

A respeito de garantias que a Administração Pública pode exigir dos licitantes, as modalidades mais usuais são a caução e a fiança bancária. Esses mecanismos de garantia contratual são importantes porque são formas por meio das quais se pode assegurar que os alienatários cumpram com as obrigações estabelecidas.

- **Caução:** consiste em um depósito realizado pelos licitantes em conta específica da Administração, num valor especificado no Edital, que corresponde a um percentual do valor do objeto. No caso específico do vencedor do leilão, a caução será utilizada para abater o valor total da aquisição. Por outro lado, se o participante desistir da compra ou não cumprir com suas obrigações, a caução poderá ser retida pelo órgão como forma de compensar pelas perdas causadas. Aos demais participantes, os valores depositados serão devolvidos integralmente após a disputa;
- **Fiança Bancária:** a alienação pública é uma forma de garantia oferecida por um banco para assegurar o cumprimento das obrigações do alienatário. A fiança é obtida mediante o pagamento de um prêmio pelo tomador/alienatário, que pode variar conforme o valor do objeto e a avaliação de risco realizada pelo banco. Caso o alienatário não cumpra com suas obrigações, a Administração/alienadora pode acionar o banco para receber o valor da fiança diretamente, segundo os termos contratualmente estabelecidos.

## **Parecer jurídico**

A elaboração do parecer jurídico é realizada ao final da fase preparatória por um órgão de assessoramento jurídico da Administração. Dentre outras atribuições, a assessoria tem a responsabilidade de análise e aprovação das minutas do instrumento convocatório e de seus anexos, além da emissão do parecer jurídico, após avaliação dos aspectos legais do processo (TCU, 2022). A análise jurídica realizada para a elaboração do parecer deve indicar os pontos que estejam irregulares e que sejam passíveis de nulidades, com base no nível de risco de ilegalidade. O parecer final deverá conter em sua redação, o solicitante, as informações do objeto a ser alienado, o relatório quanto à legalidade e a conclusão, que caso favorável, autorizará a Administração a publicar o edital e dar início a fase externa da licitação.

Caso o parecer seja desfavorável, o processo será paralisado para uma análise detalhada dos itens apontados no parecer jurídico, que porventura podem resultar na interrupção do processo licitatório, seja definitivo ou temporário (até o saneamento das ilegalidades). A eventual rejeição do parecer desfavorável pelo gestor público acarreta a responsabilização pessoal e exclusiva pelas eventuais irregularidades que lhe forem imputadas.

O parecer jurídico deve ser redigido em linguagem simples e de fácil compreensão pelo gestor, apontando a fundamentação jurídica aplicável ao caso.

### **4.1.3. Fase de Licitação**

A fase externa tem início com a publicação do edital do leilão e a determinação da autoridade competente responsável pelo leilão (agente da contratação).

### **Divulgação do edital**

O edital e os documentos utilizados para sua elaboração, serão publicados em endereço eletrônico oficial e nos endereços específicos criados para o leilão dos bens, móveis e/ou imóveis. A Lei n.º 14.133/2021 trouxe como novidade o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), onde os



editais de licitações, bem como os laudos da avaliação e os termos de referência serão publicados, a fim de possibilitar uma maior transparência ao processo licitatório.

## Leilão

O leilão é a modalidade de licitação utilizada para a alienação de bens. O critério estabelecido é o de maior lance acima do valor mínimo oferecido por qualquer pessoa física ou jurídica com mais de 18 anos, que tenha sido credenciada. O responsável pela condução do leilão pode ser um servidor efetivo e estável da Administração ou um leiloeiro oficial, devidamente registrado.

O leilão ocorre de maneira genérica, semelhante a um leilão convencional. O item ou o lote é apresentado e o valor é anunciado, a partir disso, tem início a disputa de lances, onde o maior lance vence. O leilão dos bens imóveis é normalmente precedido por uma visita pelos interessados, para que possam conhecer o local, auxiliando-os a estipular um valor de lance.

Após a definição do vencedor do leilão, serão necessários alguns procedimentos antes da venda ser concretizada. Por exemplo, será necessário verificar se o lance realizado é igual ou superior ao lance mínimo estipulado. Concluída a negociação, o resultado será registrado na ata do procedimento de licitação, a ser anexada aos autos do processo de contratação para a garantia da conformidade do procedimento.

Em caso de leilão deserto ou fracassado, onde não existe a apresentação de lances, o processo poderá republicar o edital ou estabelecer um prazo para os interessados adequarem suas propostas. Havendo desistência ou arrependimento do lance ou proposta, por parte do arrematante, o mesmo ficará obrigado a pagar multa.

Os leilões públicos poderão ser realizados das seguintes formas:

- **Presencial:** realizado com a presença das pessoas em local, data e horário definidos. Os lances só poderão ser realizados pelos presentes. Este tipo de leilão é mais utilizado para a venda de bens imóveis e automóveis;

- **Misto**: realizado com a presença das pessoas em local, data e horário definidos, onde as pessoas presentes física e virtualmente podem apresentar lances;
- **Online**: realizado exclusivamente por meio de sistemas de leilão eletrônico via internet. Nesse caso, só há a possibilidade de fazer lances virtualmente. A vantagem dos leilões digitais é a maior conveniência e economia, tanto para os organizadores do leilão quanto pelos interessados, em razão de não terem que se deslocar a um ambiente para participar do certame. Outra vantagem é a capacidade de receber mais interessados, não excluindo a participação de pessoas que se encontram em outros locais.

## Pagamento

A forma de pagamento dos bens deve ser estabelecida no edital, podendo ser relativo ao bem unitário ou ao lote adquirido. Existem diferentes formas de pagamento, contudo as mais usuais são: o pagamento em espécie imediatamente após o certame e a verificação da conformidade em relação ao valor mínimo e ao arrematante; ou, o pagamento por boleto ou guia de recolhimento.

Em relação aos bens imóveis, existe a possibilidade de pagamento com recursos próprios ou por meio de financiamento imobiliário. Nesse caso, o vencedor será notificado da homologação da licitação e será convocado para realizar o pagamento em um intervalo de tempo, não superior a 120 dias após a notificação. Após o pagamento integral, a Administração deverá retornar os valores obtidos nos depósitos de caução ou fiança.

### 4.1.4. Fase de Transferência

A entrega dos bens móveis arrematados ocorrerá após a confirmação do pagamento nos sistemas de pagamento ou por meio da apresentação do recibo. A entrega será realizada a pessoa física arrematante com apresentação de documento oficial de identificação ou por representante com vinculação à pessoa jurídica que realizou a compra. A entrega

poderá ser feita também a alguém com procuração específica para a retirada dos bens.

Será exigida a confirmação de que o arrematante não está inserido em nenhum cadastro de empresas ou pessoas físicas impedidas de contratar com a Administração Pública, juntamente com declarações de quitação de débitos referentes ao objeto. Com a entrega do bem, é fundamental realizar a respectiva baixa patrimonial.

O processo de transferência dos bens imóveis arrematados tem início após o pagamento, onde é firmado o contrato de compra e venda que formaliza a transferência da posse do imóvel para o arrematante, sendo este o momento em que a Administração Pública encerra o vínculo com o bem. Na hipótese de pagamento por financiamento, o arrematante deve assegurar que a financiadora conceda o crédito nos prazos adequados para a aquisição do imóvel.

Os documentos referentes ao financiamento deverão ser utilizados para a assinatura de um contrato de promessa de pagamento. A aprovação do financiamento e o pagamento da compra resultará na transferência do bem para o arrematante, que deverá prestar contas à financiadora. A ausência do pagamento nos prazos indicados no contrato de promessa de pagamento irá resultar na interrupção da transferência do imóvel e a venda será desfeita. Nesse caso, a Administração irá reintegrar os bens ao seu domínio.

#### **4.1.5. Fase de Avaliação**

A avaliação refere-se à análise e verificação dos procedimentos adotados ao longo do processo de alienação de bens, visando garantir o melhor desempenho, em termo de legalidade, eficiência e efetividade da ação administrativa, além de permitir o aprendizado imprescindível para a melhoria contínua da gestão.

A avaliação do processo de alienação pode incluir os aspectos da conformidade (a competitividade, a transparência, a equidade definida em Lei) e do desempenho (eficiência e efetividade considerado o maior retorno

econômico). Esta avaliação pode ser realizada por meio de auditorias, análise de documentos, inspeções, entrevistas, entre outros métodos de controle e verificação. A responsabilidade pela avaliação do processo de alienação é dos gestores responsáveis, conforme definido pela autoridade competente no início do processo de alienação.

A etapa de avaliação não deve ser confundida com a prestação de contas aos órgãos de controle interno e/ou externo, a quem compete auditar a conformidade dos processos administrativos. Neste caso, se forem identificadas irregularidades, os órgãos responsáveis tomarão as medidas corretivas, como a anulação de atos viciados ou a aplicação de penalidades aos responsáveis.

## 5. Competências Técnicas

A efetividade das alienações, bem como a obtenção do retorno econômico e social esperado com o desfazimento de bens móveis e imóveis, depende significativamente do conhecimento e da competência dos agentes da Administração Pública. Abaixo, são descritas as principais competências técnicas para garantir o sucesso das alienações, juntamente com exemplos de sua aplicação prática.

### Quadro 7. Capacidades técnicas necessárias aos agentes públicos

COMPETÊNCIA	CONTEXTO	EXEMPLO
<b>Conhecimento técnico sobre o bem</b>	Capacidade de avaliar a utilidade do bem e decidir se a alienação é o melhor destino. Esse conhecimento técnico é importante para a classificação do objeto	<ul style="list-style-type: none"> <li>descrever e classificar o bem passível de alienação;</li> <li>decidir sobre a utilidade, ou não, do bem para a Administração Pública.</li> </ul>
<b>Conhecimento econômico-financeiro sobre o bem</b>	Capacidade de avaliar os aspectos econômico-financeiros envolvidos na alienação, inclusive precificar adequadamente o bem. Esse conhecimento técnico é importante para a precificação do bem	<ul style="list-style-type: none"> <li>avaliar o custo-benefício da alienação do bem;</li> <li>precificar o bem passível de alienação.</li> </ul>

<b>Conhecimentos sobre a modelagem e a gestão de leilões</b>	Capacidade gerencial para modelar o processo de licitação pela modalidade de leilão e instituir o correto fluxo de tarefas necessárias ao desfazimento do bem.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• definir as etapas e o cronograma do processo de alienação;</li> <li>• instituir os indicadores e as metas de desempenho da alienação;</li> <li>• assegurar o alinhamento do processo de alienação com os demais instrumentos de planejamento do órgão ou entidade.</li> </ul>
<b>Conhecimento dos Sistemas de Tecnologia e Informação</b>	Capacidade de operar os sistemas eletrônicos de planejamento e gestão do patrimônio e dos processos (inclusive o sistema de leilão virtual)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• operacionalizar leilões mistos ou online;</li> <li>• monitorar eletronicamente o processo de alienação.</li> </ul>
<b>Conhecimento jurídico sobre o assunto</b>	Capacidade de avaliar os riscos jurídicos do processo de alienação, considerando a conformidade da legislação própria de cada ente federativo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• emitir parecer sobre a conformidade legal do processo administrativo de alienação</li> </ul>

*Fonte:* elaboração própria.

## 6. Gestão de Riscos

A gestão de riscos é iniciada na fase de planejamento e deve estar presente em todas as fases da alienação, desde o levantamento dos objetos até a transferência dos bens. Esta atividade tem início por meio da identificação dos riscos específicos deste processo pela Comissão de Avaliação e Desfazimento de bens, na fase de planejamento, em que serão identificados os principais riscos relacionados à própria natureza dos objetos alienados. No plano de gestão de riscos, a comissão deverá:

- identificar os principais riscos;
- avaliar os riscos identificados (estabelecendo o grau de impacto e a probabilidade dos riscos identificados);
- estabelecer as medidas adequadas de tratamento (aceitar, mitigar, evitar ou transferir).

Além disso, compete à Comissão indicar a alocação mais eficiente dos riscos. Essa recomendação servirá de base para a alocação contratual dos riscos, previamente definida no termo de referência e no edital.

Em geral, os principais riscos do processo de alienação e suas respectivas medidas de tratamento podem ser resumidas no quadro (8).

### Quadro 8. Riscos básicos do processo de alienação

FASES	RISCOS	TRATAMENTO
<b>Planejamento</b>	Alienação de bem de uso coletivo de forma irregular	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultar o vínculo do jurídico do bem com a administração, por meio de informações em registros oficiais ou legislações anteriores;</li> <li>• Avaliar as condições gerais do bem e sua relevância para a sociedade, com observância no princípio da supremacia do interesse público.</li> </ul>
<b>Instrução</b>	Erro na determinação do valor do objeto (precificação)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilização de índices oficiais de preços e consulta de mercado.;</li> <li>• Contratação de laudo de especialista devidamente habilitado.</li> </ul>
	Dispensa de licitação sem justificativa ou com justificativa incompatível	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilização de lista de verificação com as informações que devem constar na justificativa, conforme prevê a legislação vigente</li> </ul>
<b>Licitação</b>	Negociações desfavoráveis para o setor público que resultam em perdas financeiras para o setor público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratação de leiloeiro devidamente habilitado, com conhecimento técnico</li> </ul>
	Leilão deserto ou fracassado (sem lances ou lance máximo abaixo do valor mínimo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dupla verificação, por especialista habilitado, com experiência no mercado.;</li> <li>• Adotar política de descontos percentuais progressivos</li> </ul>
	Baixa participação no leilão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoção do leilão eletrônico</li> </ul>

	Escolha de arrematante que esteja impedido de licitar e contratar com a Administração Pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exigência de todos os documentos e certidões negativas permitidos por lei, para verificação das condições do comprador ou parceiro durante o processo de alienação</li> </ul>
	Práticas ilícitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adoção de programa de integridade pública das contratações públicas</li> </ul>
<b>Transferência</b>	Atraso para a realização do pagamento dos bens alienados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exigência de garantia para a participação no processo de contratação, na forma de fiança</li> </ul>
<b>Avaliação</b>	Utilização da receita oriunda de alienações para o pagamento de despesas correntes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilização das informações orçamentárias de forma atualizada nos relatórios de prestação de contas, especificando a origem e a classificação das receitas e despesas</li> </ul>

*Fonte:* elaboração própria.

# REFERÊNCIAS

ABNT. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14653: Avaliação de bens**. Rio de Janeiro: ABNT, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 11.461 de 31 de março de 2023** (Dispõe sobre os procedimentos operacionais da licitação na modalidade leilão, na forma eletrônica, para alienação de bens móveis inservíveis ou legalmente compreendidos, e institui o Sistema de Leilão Eletrônico no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional). Brasília: Presidência da República, 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021** (Lei de Licitações e Contratos). Brasília: Senado Federal, 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018** (Dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e disposição final ambientalmente adequada de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional). Brasília: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002** (Institui o Código Civil). Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000** (Estabelece normas de finanças públicas abordadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências). Brasília: Senado Federal, 2000.

BRASIL. **Lei nº 9.636 de 15 de maio de 1998** (Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União). Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932** (Regula a profissão de Leiloeiro ao território da República). Rio de Janeiro: Presidência da República, 1932.

BRASIL. **Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal** (Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens



# REFERÊNCIAS

públicos, não podem ser adquiridos por usucapião). Brasília: STF, 1963.

CARVALHO, Guilherme. **Algumas ponderações sobre o leilão**. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2022-fev-18/licitacoes-contratos-algumas-ponderacoes-leilao-lei-licitacoes/>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

ENAP. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA**. Brasília: Enap, 2021.

IFS. INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE. **Manual de desfazimento de bens do Instituto Federal de Sergipe**. Aracaju: IFS, 2020.

UFOP. UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO. **Cartilha de desfazimento de bens públicos**. Ouro Preto: CAP, 2018.

SPU. SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. **Revista técnica de avaliação de imóveis da secretaria de coordenação e governança do patrimônio da União (SPU)**. Brasília: ME, 2022.

TCESP. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Comentários - Artigo 76**. São Paulo: TCESP, 2021.

TJCE. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO CEARÁ. **Manual de Destinação dos Bens Apreendidos em Processos Criminais**. Fortaleza: TJCE, 2020.

TJDFT. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **Dúvidas sobre os leilões públicos individuais e leilões públicos coletivos**. Brasília: TJDFT, 2023.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança pública**. Brasília: TCU, 2013.

# \Contrato PÚBLICO PARA SOLUÇÃO Inovadora

---

Izabel Sabino de Sousa  
Rodrigo Tavares de Souza Barreto  
Gleycilane da Silva Nazareno



## 1. Conceito

O Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) é um mecanismo de aquisição recentemente estabelecido pelo Marco Legal das *Startups* (Lei Complementar nº 182/2021). Este instrumento visa adquirir soluções, novas tecnologias, métodos ou abordagens inovadoras, capazes de resolver os desafios da Administração Pública. Em vez de simplesmente adquirir produtos ou serviços já existentes (soluções de mercado), o CPSI oferece uma oportunidade de adquirir soluções personalizadas e orientadas pela demanda da Administração (demand-oriented) (EDLER E GEORGHIOU, 2007; MAZZUCATO, 2015; UYARRA et. Al., 2020).

Esse modelo de contratação representa, igualmente, uma forma de estimular a inovação no âmbito do setor público, possibilitando às agências governamentais a adoção de soluções específicas para os seus desafios. Além disso, o CPSI promove a colaboração entre o setor público e privado, impulsionando o desenvolvimento de iniciativas inovadoras capazes de contribuir para resolver os problemas que afetam a sociedade.

Dessa forma, é possível conceituar o Contrato Público de Solução Inovadora como uma modalidade especial de contratação direcionada a soluções de desafios e problemas específicos da Administração Pública, ao passo que fomenta o empreendedorismo inovador como um impulsionador do desenvolvimento econômico, social e ambiental.

## 2. Fundamento JURÍDICO

A legislação que rege o contrato público de solução inovadora é a Lei Complementar n.º 182/2021, que institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador (MLSEI). *In verbis*:

**Art. 12. As licitações e os contratos a que se refere este Capítulo têm por finalidade:**

**I - resolver demandas públicas que exijam solução inovadora com emprego de tecnologia; e**

**II - promover a inovação no setor produtivo por meio do uso do poder de compra do Estado.**

### 3. Objeto

O Contrato Público de Solução Inovadora (CPSI) permite que a Administração Pública contrate tanto pessoas físicas quanto jurídicas, seja de forma independente ou em consórcio, destinando-se ao teste de soluções inovadoras já desenvolvidas ou em processo de desenvolvimento, podendo envolver, ou não, riscos tecnológicos.

O contrato abrange a fase de teste da solução inovadora e, se demonstrar eficácia, possibilita a contratação do fornecimento da tecnologia para alcançar os problemas ou desafios apresentados pela Administração Pública. Notadamente, não é necessário que o órgão público forneça previamente uma descrição detalhada da solução esperada ou suas especificações técnicas na forma de projeto básico ou termo de referência; apenas a descrição minuciosa do problema ou desafio é necessária.

Os licitantes, por sua vez, têm a responsabilidade de apresentar diferentes abordagens para resolver o desafio/problema em questão (BRASIL, 2021). Durante o processo de seleção, é possível selecionar uma ou mais soluções para serem testadas, remunerando todos os contratados, seja para soluções inovadoras já existentes ou para novas soluções inovadoras.

Caso a solução proposta seja eficaz na resolução do problema, a Administração Pública pode celebrar um contrato com o mesmo fornecedor, sem a necessidade de um novo processo seletivo, característica própria do CPSI. No entanto, é importante ressaltar que o ente público não é obrigado a contratar o fornecimento dos bens ou serviços, mesmo após a realização do CPSI (BRASIL, 2021).

### 4. Gestão

A gestão refere-se à distribuição das tarefas e responsabilidades entre os diversos atores encarregados de planejar, instruir, licitar, realizar os testes, executar o fornecimento e avaliar o processo de contratação. O quadro (1) descreve os principais atores e suas competências nesse processo.

## Quadro 1. Responsáveis e competências

ATORES	COMPETÊNCIAS
<b>Autoridade Competente</b>	A autoridade competente responsável pelo órgão e/ou entidade da administração pública é aquele que possui conhecimento e poder de tomada de decisão sobre o orçamento disponível, assim como, sobre a avaliação de viabilidade financeira e objetivos estratégicos, identificando a adequação e urgência da demanda, avaliação dos riscos envolvidos, a consideração dos interesses da administração pública e a garantia da obtenção da melhor relação custo-benefício
<b>Gerência Competente</b>	A gerência competente é aquela designada pela autoridade competente do órgão ou entidade da administração pública, devendo organizar análise do trabalho desenvolvido pela entidade ou órgão e preparar os documentos/relatórios iniciais, sendo responsável por acompanhar todo o processo de contratação do CPSI
<b>Assessoria Jurídica</b>	A assessoria jurídica desempenha um papel fundamental na governança de contratos públicos, fornecendo orientação legal e garantindo o cumprimento das leis e regulamentos. Suas competências incluem: interpretação e análise de legislação aplicável, revisão de contratos e documentos legais, aconselhamento sobre aspectos jurídicos e regulatórios, identificação e gestão de riscos legais, participação em negociações contratuais, garantia da conformidade legal em todas as etapas do processo de contratação e aconselhamento sobre procedimentos de licitação e contratos
<b>Comissão de Licitações</b>	A comissão de licitação é responsável por conduzir o processo de licitação de forma justa, transparente e em conformidade com a legislação aplicável, recebimento e análise de propostas, habilitação dos licitantes, condução das sessões públicas de abertura e julgamento, avaliação técnica e financeira das propostas, verificação da conformidade com os requisitos do edital, condução de negociações quando permitido, proclamação dos resultados e adjudicação do contrato ao licitante vencedor
<b>Setor Financeiro</b>	O setor financeiro é responsável pela gestão dos recursos financeiros envolvidos, controle e monitoramento dos pagamentos e desembolsos financeiros, garantia de conformidade com os procedimentos e regulamentos financeiros, verificação da disponibilidade de recursos para a execução do contrato, análise e avaliação financeira das propostas dos licitantes, elaboração de relatórios financeiros e prestação de contas, acompanhamento e controle de custos, identificação e mitigação de riscos financeiros, e interação com órgãos de controle e auditoria para garantir a transparência e integridade do processo financeiro

Fonte: elaboração própria.

A partir da compreensão de quem são os responsáveis pelo processo da Contratação de Solução Inovadora e quais são as suas respectivas competências, torna-se mais nítido como se dará a atuação deles nas diversas fases do processo de gestão.

#### **4.1. Fluxograma**

Este processo de contratação pode ser descrito por meio de um fluxograma. A descrição das principais etapas está disponível no Apêndice (F).

### **5. Gestão DE RISCOS**

Antes de iniciar o processo de contratação, é essencial estabelecer um plano de gestão de riscos. O plano delinea as diretrizes e estratégias para identificar, avaliar, monitorar e controlar os riscos ao longo do processo. Essas ferramentas, em conjunto, capacitam os gestores a enfrentarem os riscos inerentes ao CPSI de forma estruturada, fortalecendo o sucesso do processo (PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2008; MPDG, 2017; IRWIN, 2007).

A fim de fornecer uma visão abrangente dos riscos inerentes ao CPSI, apresentamos a seguir um quadro que destaca alguns desses riscos, juntamente com o contexto em que surgem e os controles correspondentes. Essa ferramenta permite uma compreensão clara dos desafios enfrentados e das medidas adotadas para mitigá-los, promovendo uma abordagem proativa na gestão de riscos. É importante ressaltar que o quadro não é exaustivo, mas oferece uma base sólida para orientar a identificação, avaliação e controle dos riscos.

## Quadro 2. Riscos inerentes ao CPSI

FASES	EVENTO (RISCO)	CONTEXTO	TRATAMENTO
Planejamento	Má-definição dos desafios/ problemas	Quando os desafios a serem enfrentados pela solução inovadora não são adequadamente definidos, isso pode levar a soluções que não atendam às necessidades reais da administração pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar um levantamento detalhado das necessidades e desafios enfrentados pela administração pública, envolvendo as partes interessadas relevantes.;</li> <li>- Envolver especialistas e consultores na fase de identificação dos desafios, a fim de obter uma visão abrangente e precisa dos problemas a serem enfrentados;</li> <li>- Estabelecer critérios claros e objetivos para a definição dos desafios, levando em consideração a relevância, a urgência e o impacto esperado na administração pública;</li> <li>- Realizar revisões e validações periódicas dos desafios identificados para garantir sua precisão e atualização.</li> </ul>
		Critérios vagos ou mal especificados podem levar a processos de seleção subjetivos ou desiguais, comprometendo a imparcialidade e a transparência do processo de contratação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecer critérios de seleção claros e objetivos que sejam relevantes para os desafios a serem enfrentados e os objetivos pretendidos;</li> <li>- Definir pesos e pontuações para cada critério de seleção, com base na importância relativa de cada um;</li> </ul>

FASES	EVENTO (RISCO)	CONTEXTO	TRATAMENTO
<b>Planejamento</b>	Má-definição dos desafios/ problemas	Critérios vagos ou mal especificados podem levar a processos de seleção subjetivos ou desiguais, comprometendo a imparcialidade e a transparência do processo de contratação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir que os critérios de seleção sejam divulgados de forma transparente e acessível a todos os licitantes;</li> <li>- Utilizar comitês de seleção compostos por especialistas qualificados e imparciais para avaliar e classificar as propostas com base nos critérios estabelecidos.</li> </ul>
<b>Contrato de CPSI</b>	Solução testada não atende aos objetivos	Apesar do processo de teste e avaliação, há o risco de a solução não ser eficaz, eficiente ou adequada para solucionar o problema específico enfrentado pela administração. Caso a solução testada não atenda aos objetivos estabelecidos, isso pode resultar em desperdício de recursos públicos, atrasos na resolução do problema, insatisfação dos usuários finais e uma baixa relação custo-benefício	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar uma análise criteriosa das soluções propostas pelos licitantes, considerando sua adequação aos objetivos pretendidos;</li> <li>- Estabelecer critérios claros e objetivos para a avaliação da solução durante o processo de teste;</li> <li>- Monitorar regularmente o desempenho da solução durante os testes, comparando-o com os critérios estabelecidos; Estabelecer mecanismos de revisão e acompanhamento durante o período de teste, permitindo ajustes e melhorias na solução, se necessário;</li> <li>- Realizar uma avaliação final da solução testada.</li> </ul>



<b>Contrato de CPSI</b>	Inovação insuficiente	Existe a possibilidade de que as soluções inovadoras contratadas não sejam suficientemente inovadoras para atender às demandas da administração pública, resultando em resultados abaixo do esperado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecer critérios claros para a seleção de soluções inovadoras (potencial de impacto e relevância para a administração pública);</li> <li>- Realizar análises de viabilidade técnica e funcional das soluções propostas antes da contratação.</li> </ul>
	Insucesso nos testes	Os testes realizados podem não alcançar os resultados desejados, seja devido a problemas técnicos, inadequação da solução para resolver o problema em questão ou falta de viabilidade no contexto da Administração Pública	Definir indicadores e critérios de avaliação objetivos para medir o desempenho das soluções durante os testes
	Atrasos no desenvolvimento	O processo de desenvolvimento das soluções inovadoras pode enfrentar atrasos, seja devido a questões técnicas, falta de recursos ou outros desafios imprevistos, o que pode comprometer a entrega dentro dos prazos estabelecidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecer prazos realistas e monitorar regularmente o progresso do desenvolvimento das soluções, adotando medidas corretivas quando necessário;</li> <li>- Assegurar uma comunicação efetiva entre as partes envolvidas</li> </ul>
	Risco de escalabilidade	O risco de escalabilidade refere-se à capacidade de uma solução inovadora ou tecnologia crescer e se adaptar à medida que a demanda aumenta. Esse risco está relacionado à possibilidade de a solução não ser capaz de lidar eficientemente com um aumento significativo	

*Fonte:* elaboração própria.

A gestão de riscos desempenha um papel crucial no âmbito do CPSI, garantindo o êxito e a efetividade desse processo. Através da utilização de ferramentas como o plano de riscos, a matriz de riscos e a matriz de alocação de riscos, os gestores públicos estão capacitados a identificar, avaliar e mitigar os riscos inerentes à contratação de soluções inovadoras em todas as etapas da contratação. Essa abordagem estruturada permite embasar decisões e implementar medidas preventivas e corretivas adequadas. Ao adotar uma cultura sólida de gestão de riscos, os gestores estarão preparados para enfrentar os desafios da inovação, maximizando as oportunidades e alcançando resultados positivos tanto para a administração pública quanto para a sociedade.

## **6. MODALIDADES DE GARANTIA**

No âmbito do CPSI, é importante destacar que os mecanismos de garantia tradicionais, como a caução, o seguro e a fiança, podem ter uma aplicação mais restrita. Isso se deve às suas características específicas, que busca estimular a inovação e flexibilidade como pilares fundamentais.

Ao contrário das contratações convencionais, o CPSI prioriza a contratação de soluções inovadoras, que muitas vezes se encontram em estágios iniciais de desenvolvimento ou envolvem riscos tecnológicos significativos. Nesse contexto, é essencial que o ambiente de contratação proporcione um espaço propício para a experimentação, permitindo que as partes envolvidas tenham a liberdade necessária para explorar novas abordagens e soluções.

Dessa forma, o foco está na criação de um ambiente favorável à inovação, onde os resultados almejados podem estar sujeitos a incertezas e riscos tecnológicos. Nesse sentido, é importante considerar que os mecanismos de garantia tradicionais podem limitar a flexibilidade necessária para o desenvolvimento de soluções inovadoras (MENDONÇA; PORTELA; NETO, 2022).

Os mecanismos de garantia tradicionais podem não ser utilizados, privilegiando abordagens mais flexíveis e alinhadas às peculiaridades da

contratação de soluções inovadoras. Essa prática visa proporcionar às partes envolvidas a liberdade e a flexibilidade necessárias para explorar novas fronteiras tecnológicas, impulsionando o desenvolvimento de soluções inovadoras que possam ter um impacto positivo na sociedade como um todo (MENDONÇA; PORTELA; NETO, 2022).

Abaixo, é possível visualizar alguns mecanismos que podem ser utilizados a fim de assegurar o efetivo cumprimento do contrato. Essas estratégias permitem que a administração pública avalie o andamento do projeto, garantindo que os recursos financeiros sejam utilizados de forma eficiente e que os resultados almejados estejam sendo alcançados.

1. monitoramento e acompanhamento contínuo: a administração pública pode estabelecer um sistema de monitoramento e acompanhamento constante do projeto, verificando o cumprimento das etapas, prazos e resultados esperados. Isso permite identificar eventuais desvios e agir prontamente para corrigi-los.
2. avaliação de desempenho: trata-se de uma ferramenta importante para garantir o cumprimento das obrigações contratuais. A administração pública pode estabelecer critérios claros e objetivos para avaliar o desempenho da contratada, levando em consideração a qualidade do trabalho entregue, o atendimento às especificações técnicas, o cumprimento dos prazos, entre outros aspectos relevantes.
3. pagamentos por etapas: são uma forma de assegurar que a contratada cumpra cada etapa do projeto antes de receber o pagamento correspondente. Dessa forma, a administração pública pode verificar se as entregas estão sendo realizadas de acordo com o estabelecido no contrato, evitando o pagamento antecipado sem o devido cumprimento das obrigações.
4. cláusulas de rescisão e penalidades: o contrato de CPSI pode conter cláusulas que preveem a rescisão contratual em caso de descumprimento grave ou reiterado das obrigações por parte da contratada. Além disso, a imposição de penalidades, como multas ou sanções, também pode ser estabelecida como forma de incentivar o cumprimento adequado do contrato.

É importante ressaltar que a escolha dos mecanismos de garantia deve ser feita de forma adequada, levando em consideração as características do projeto, os riscos envolvidos e os objetivos do CPSI. A combinação de diferentes mecanismos pode ser necessária para assegurar um efetivo cumprimento do contrato e o sucesso na implementação das soluções inovadoras contratadas.

## 7. Casos

O CPSI pode ser considerado bem-sucedido quando a solução inovadora contratada demonstra ser efetiva na resolução dos desafios ou problemas enfrentados pela Administração Pública (ou diretamente pela sociedade). Isso significa que a solução atinge os resultados desejados e proporciona benefícios concretos tanto para a Administração quanto para a sociedade como um todo.

O CPSI pode ainda ser considerado bem-sucedido se a solução inovadora contratada permitir economia de recursos para a Administração Pública. Isso pode envolver a redução de custos operacionais, o aumento da eficiência dos processos ou a otimização de recursos, resultando em economia de tempo e dinheiro.

Além disso, a capacidade da solução contratada de ser escalável e replicável em outros contextos é um fator importante para determinar o sucesso do contrato CPSI. Se a solução puder ser ampliada e aplicada em diferentes áreas ou situações, oferecendo benefícios além do escopo inicial do contrato, isso também indica um resultado positivo.

Vale ressaltar que a definição de sucesso pode variar dependendo do contexto específico do contrato CPSI e dos objetivos estabelecidos. É importante estabelecer critérios de avaliação claros e mensuráveis, a fim de realizar uma avaliação objetiva do sucesso do contrato.

Levando esses aspectos em consideração, é importante lembrar que, ao fim do contrato CPSI, o gestor responsável tem a opção de decidir se irá ou não prosseguir com um contrato de fornecimento da solução inovadora testada. Essa decisão depende de uma análise abrangente dos resultados

alcançados durante a fase de testes e dos benefícios esperados ao adotar a solução de forma permanente.

Um exemplo de CPSI bem-sucedido e que resultou em um contrato de fornecimento é o caso da empresa Lemobs em parceria com a Petrobras. A Lemobs, uma *govtech* sediada no Parque Tecnológico da UFRJ, se tornou a primeira empresa no Brasil a fechar um contrato para fornecimento de solução inovadora com base no MLSEI.

Nesse caso específico, o contrato foi firmado com a Petrobras e envolve um investimento significativo para automatizar serviços e processos relacionados à área de Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS) da estatal. A solução desenvolvida pela Lemobs tem como objetivo aprimorar a eficiência dos serviços de SMS da Petrobras por meio da automação. Ela oferece facilidade de acesso a documentos e consultas necessários para obtenção de Atestados de Saúde Ocupacional, mecanismos de autoavaliação da saúde física e mental dos colaboradores, materiais informativos e integração com os sistemas internos da empresa para assinatura digital de atestados e relatórios (UFRJ, 2023).

Essa parceria é um exemplo notável de sucesso no âmbito do MLSEI, em que o CPSI possibilitou à Lemobs obter um investimento significativo e a oportunidade de aprimorar os serviços de SMS da Petrobras. A solução desenvolvida traz benefícios tanto para os funcionários quanto para a empresa, automatizando processos, facilitando o acesso a informações e aprimorando a gestão de recursos.

É fundamental considerar que o CPSI também pode resultar em insucesso. A seguir, destacamos algumas circunstâncias em que o CPSI pode ser considerado malsucedido.

Primeiramente, quando a solução proposta não é considerada suficientemente inovadora para resolver o desafio em questão. Isso pode ocorrer se a solução não atender às expectativas de inovação ou se não apresentar vantagens significativas em relação às soluções já existentes.

Além disso, se a solução contratada não cumprir os requisitos estabelecidos no contrato, como prazos, funcionalidades ou qualidade

esperada, o CPSI também pode ser considerado como não-sucedido. Por exemplo, a solução não foi entregue dentro do prazo acordado, o protótipo não funcionou conforme o esperado ou não atendeu às necessidades específicas da Administração Pública.

Outro motivo a ser reconhecido é a falha na implementação da solução. Mesmo que a solução seja considerada inovadora e atenda aos requisitos, se houver problemas durante a sua implementação, como dificuldades de integração com os sistemas existentes, falta de suporte técnico adequado ou problemas operacionais que impeçam o uso efetivo da solução, o CPSI pode não lograr êxito.

Por fim, se a solução contratada não gerar os resultados esperados ou não resolver efetivamente os desafios que se propôs a solucionar, o CPSI resultou em insucesso. Isso pode ocorrer se a solução não alcançar os objetivos estabelecidos, não gerar impacto positivo ou não apresentar benefícios significativos. Por isso, a definição de metas de desempenho adequadas é, especialmente para os Contratos Públicos de Solução Inovadora, um elemento crítico para a avaliação do sucesso ou fracasso da solução inovadora.

# REFERÊNCIAS

BID. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Contratações de inovação: guia de alternativas jurídicas e de boas práticas para contratações de inovação no Brasil.** Washington: BID, 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 182, de 1º de junho de 2021** (Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006). Brasília: Senado Federal, 2021.

CHIOATO, Tânia Lopes; LINS, Maria Paula. **Compras públicas para inovação na perspectiva do controle.** In: IPEA Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais. Brasília: Ipea, 2022.

DRUCKER, Peter. **Introdução à Administração.** São Paulo: Pioneira, 1984.

EDLER, Jakob; GEORGHIOU, Luke. Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side? **Research Policy**, 36(7), 949-963, 2007.

HORBACH, Carlos. Contratos administrativos: conceito e critérios distintivos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, 6(1), 53-69, 2016.

IFAC. INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **International Framework: good governance in the public sector.** New York: IFAC, 2014.

IRWIN, Timothy. **Government Guarantees: allocating and valuing risk in privately financed infrastructure projects.** Washington: The World Bank, 2007.

MAZZUCATO, Mariana. **The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths.** London: Anthem Press, 2015.

# REFERÊNCIAS

MENDONÇA, Hudson; PORTELA, Bruno; NETO, Adalberto. **Contrato Público de Soluções Inovadoras: racionalidade fundamental e posicionamento no mix de políticas de inovação que atuam pelo lado da demanda**. In: IPEA Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais. Brasília: Ipea, 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Plataforma de Compras Públicas para Inovação**. CPIN Compras Públicas para Inovação, 2022. Disponível em: <<https://inovacpin.org/>>. Acesso em: 25 maio 2023.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Licitações e contratos administrativos**. 4<sup>a</sup>. ed. Brasília: Senado Federal, 2007.

MPDG. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Matriz de riscos - gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão**. Brasília: MPDG, 2017.

PMI. PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **A guide to the project management body of knowledge**. 4<sup>a</sup>. ed. Newton Square: PMI, 2008.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla. **Termo de referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos**. 6<sup>a</sup>. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2020.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Roteiro para Gestão de Riscos em Encomendas Tecnológicas (ETEC)**. Brasília: TCU, 2021.

UFRJ. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **LEMOBS, Govtech do parque tecnológico da UFRJ, e PETROBRAS firmam contrato pioneiro sob o marco legal das startups**. Disponível em: <<https://www.parque.ufrj.br>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

UYARRA, Elvira; ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, Jon Mikel; FLANAGAN, Kieron; MAGRO, Edurne. Public procurement, innovation, and industrial policy: Rationales, roles, capabilities, and implementation. **Research Policy**, 49(1), 2020.



# \ Contratos PÚBLICOS Estratégicos

---

Diego de Almeida Santos  
Perla Almeida Peixinho  
Luís Eduardo Rolim Gonçalves



## 1. Conceito

A contratação pública estratégica é a forma de contratação que visa ampliar os resultados da contratação para além dos objetivos primários (o fornecimento de bens, serviços e obras para atender as necessidades da Administração Pública). Essas contratações utilizam o poder de compra dos órgãos e entidades do setor público para alcançar objetivos secundários de políticas públicas, alinhadas a objetivos de desenvolvimento econômico, social ou ambiental.

Neste sentido, conforme indica Almeida *et.al*, (2017), a função das compras públicas se torna estratégica quando a organização pública cultiva competências relacionadas ao desenvolvimento sustentável em viés ambiental, social e econômico, assim como ao uso otimizado de contratação eletrônica (*e-procurement*), aos critérios de seleção dos fornecedores, à indução da inovação e, em menor grau, à parceria interorganizacional.

Handler (2015) aborda que as contratações públicas na Europa foram projetadas para promover a eficiência e a concorrência. A partir disso, surge a necessidade de uma atuação finalística, ou seja, as contratações públicas passaram a ser estratégicas a partir do momento que incrementaram no fornecimento de bens, produtos e serviços públicos objetivos mais abrangentes, resultando numa relação harmônica entre sociedade, economia e meio ambiente.

## 2. Fundamento Jurídico

Com a Diretiva 2014/24/EU, os países membros da União Europeia foram orientados sobre o papel fundamental das contratações públicas na Estratégia Europeia 2020, visando um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo ao passo que busca apoiar os objetivos sociais em comum.

Através da Diretiva, as instruções ao poder público são para revisar, modernizar e aumentar a eficiência da despesa pública, de modo a adotar alguns pontos de destaque, como facilitar a participação das pequenas e médias empresas nas contratações pública, permitindo que produza impactos econômicos e sociais.

**Para o efeito, as regras de contratação pública, adotadas nos termos da Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (4) e da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (5), deverão ser revistas e modernizadas a fim de aumentar a eficiência da despesa pública, em particular facilitando a participação das pequenas e médias empresas (PME) na contratação pública, e de permitir que os adquirentes utilizem melhor os contratos públicos para apoiar objetivos sociais comuns. É igualmente necessário esclarecer noções e conceitos básicos para garantir a segurança jurídica e incorporar alguns aspectos da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia neste domínio. (Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014)**

Ainda, utilizando-se como exemplo a Espanha, com a Lei nº 09/2017 houve forte influência das diretrizes europeias, além da facilitação de acesso das pequenas e médias empresas (PMEs) aos contratos públicos, foram incluídos critérios sociais e ambientais ao objeto do contrato, de modo a promover a eficiência no investimento dos recursos públicos e incorporando a proteção ambiental.

No Brasil, a Lei nº 14.133/2021 conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) reforçou a necessidade de governança nas contratações públicas a exemplo do art. 11, parágrafo único:

**Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:**

**I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;**

**II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;**

**III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;**

**IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.**

**Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.(grifo nosso)**

Assim, o aparelho legislativo brasileiro apresenta no novo normativo os objetivos secundários que as licitações devem alcançar, havendo uma crescente em relação às finalidades da legislação anterior.

Não obstante a sustentabilidade ambiental, temos que a NLLC trouxe em seu art. 25, §9º, o fomento ao desenvolvimento social, com a possibilidade de inclusão de cláusula em Edital para contratação de mão de obra proveniente de mulheres vítimas de violência doméstica e pessoas oriundas ou egressas do sistema prisional, vejamos:

**Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.**

**§ 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável**

**pela execução do objeto da contratação seja constituído por:**

**I - mulheres vítimas de violência doméstica;**

**II - oriundos ou egressos do sistema prisional.**

Ademais, o Governo Federal publicou o Decreto nº 11.430/2023 que regulamentou o dispositivo acima citado dispondo sobre a exigência, nas contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e sobre a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Nesse âmbito, cabe mencionar que as diretivas reforçam a crescente relevância da contratação pública estratégica, não apenas como instrumento de política econômica, mas considera também os fatores socioambientais, a fim de promover a inovação e o desenvolvimento.

### **Quadro 1.** Exemplos na legislação brasileira

<b>Ambiental</b>	Art. 11 e 144 da Lei nº 14.133/2021 Decreto nº 7.746/2012
<b>Social</b>	Art. 25, §9º da Lei nº 14.133/2021 Decreto nº 9.450/2018
<b>Desenvolvimento Local</b>	Lei Complementar nº 123/2006; Lei nº 12.349/2010 Lei nº 11.947/2009
<b>Inovação</b>	Art. 11, IV, da Lei nº 14.133/2021

*Fonte:* elaboração própria.

Desse modo, a indicação das legislações descritas acima pressupõe que qualquer processo de contratação pública estratégica deve buscar o desenvolvimento local, visto que a lei informa que, sempre que possível, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, tecnologia e matéria-prima existentes no local da execução do bem, serviço ou obra.

Ademais, a NLLC garante um aparato de normas que influenciam todo o ciclo socioeconômico e, para além disso, otimizam o processo de contratação, facilitam a relação com outras empresas, buscam a inovação e visam o desenvolvimento sustentável a partir de boas práticas ambientais em suas contratações.

## 2. OBJETIVO

De modo geral, a contratação pública visa garantir que os órgãos governamentais obtenham bens, serviços e obras necessários ao desenvolvimento de suas atividades de forma eficiente, contudo, o poder de compra estatal pode ser estrategicamente utilizado para atingir diversos objetivos de forma simultânea, quais sejam, os objetivos primários e os objetivos secundários.

O objetivo primário está atrelado a sua finalidade básica, visando garantir a manutenção da máquina pública e o cumprimento de suas funções. Neste sentido, Zago (2018) entende que as contratações públicas possuem uma finalidade primária e imediata: a satisfação de necessidade pública original, por meio da obtenção de bem, serviço ou obra.

Nesse sentido, a condução majoritária no Brasil sobre as contratações públicas é de garantir que os órgãos governamentais obtenham bens e serviços necessários ao desenvolvimento de suas atividades de modo a alcançar resultados públicos eficientes. Essas aquisições podem incluir desde materiais de expedientes, necessários às rotinas administrativas, como também obras e serviços de tecnologia que garantam a manutenção da máquina pública e o cumprimento de suas funções. Essa se caracteriza como a função primária da contratação pública.

Por sua vez, o objetivo secundário das contratações públicas torna possível o alcance de outras finalidades, para fomentar a promoção de políticas de desenvolvimento econômico, social, ambiental, a inovação, as parcerias colaborativas etc. Atualmente, os objetivos secundários das contratações vêm ganhando relevância global por serem importantes fomentadores do desenvolvimento socioeconômico de um país (VIEIRA, 2023).

## Quadro 2. Compras Públicas Estratégicas

DENOMINAÇÃO	OBJETIVO	REQUISITOS
<b>Sustentável</b> ( <i>Green Procurement</i> )	Preservar os recursos naturais	Contrata a aquisição de bens ambientalmente sustentáveis (certificados), de validade estendida (ciclo de vida longo), recicláveis etc.
<b>Soluções Inovadoras</b> ( <i>Public Procurement of Innovation</i> )	Investir na criação e produção de novos bens e serviços	Contrata investimentos de risco que geram soluções para problemas locais, atrai investimentos/indústrias inovadoras etc.
<b>Socialmente responsável</b> ( <i>Social Procurement</i> )	Promover a igualdade e o respeito à legislação	Contrata organizações que asseguram o impacto social, a participação de minorias, a igualdade de gênero, o trabalho decente na cadeia produtiva etc.
<b>Desenvolvimento econômico</b>	Incentivar o desenvolvimento econômico local/regional	Contrata cooperativas, micro e pequenas empresas locais, pequenos produtores rurais etc.

Fonte: James Batista Vieira (2023, p. 388).

Zago (2018) denomina tais objetivos como funções derivadas, indicando que essas possibilidades são instrumentos para a implementação da política pública setorial, apontando como exemplos as políticas de fomento à indústria nacional, de proteção às micro e pequenas empresas, de aquisição de alimentação escolar, de proteção às mudanças climáticas, de redução de resíduos sólidos e de inovação, dentre outros, podendo apresentar alto grau de impacto, uma vez que incidem transversalmente no sistema das compras públicas.

No âmbito do fomento econômico, o poder de compra estatal atrelado a contratação pública estratégica pode impulsionar a economia local, regional ou nacional, estimulando a geração de empregos, o crescimento das empresas ou até mesmo a competitividade dos setores produtivos por meio de inclusão de critérios, de preferência em certames públicos, incentivando toda a cadeia produtiva. Tal personalização se observa na preferência de aquisição de vegetais da agricultura familiar ou nas contratações com microempresas, estimulando assim o desenvolvimento local.

No que tange ao aspecto social, a contratação pública estratégica pode promover a inclusão social e a igualdade de oportunidades, como a reserva de vagas para pessoas em situação de vulnerabilidade social ou a participação de grupos historicamente excluídos, atrelando-se as regras dos certames públicos no que concerne a contratação de percentual de mulheres vítimas de violência doméstica ou egressos do sistema prisional.

Do ponto de vista ambiental, a contratação pública estratégica pode estimular práticas sustentáveis, a preservação do meio ambiente e, conseqüentemente, a mitigação dos impactos ambientais. Isso ocorre com a inclusão de critérios de sustentabilidade no fornecimento dos bens ou preferência de produtos/serviços com menor impacto ambiental.

Há, ainda, a possibilidade de fomento à inovação e ao setor industrial, podendo impulsionar o avanço tecnológico a partir de critérios estratégicos nas seleções públicas, estimulando a contratação de empresas que investem em tecnologia e que tenham capacidade de produção avançada.



Além dos aspectos de adoção de objetivos secundários, a contratação estratégica se destaca no processo de seleção de fornecedores. Ao passo que, tradicionalmente o critério de “menor preço” poderia ser utilizado em uma contratação comum, na contratação estratégica que busca conferir maior eficácia em seus objetivos, aplica-se os critérios de escolha para a proposta mais vantajosa ao valor sugerido, sendo esse conhecido como o “Best Value for Money”, em que se somam aos critérios de qualidade, a responsabilidade social e o compromisso ambiental entre fornecedores.

Apesar de notório progresso na legislação brasileira, essa não é uma prática amplamente difundida entre os gestores no Brasil. Por outro lado, o tema está em evidência desde 2008 entre os países que fazem parte da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com objetivo de promover as boas práticas de governança em todo o ciclo de contratação.

### 3. Casos

Cabe ressaltar que a contratação pública estratégica pode ser atrelada a qualquer outro tipo de contratação pública, para tanto basta acrescentar objetivos secundários e a indicação das políticas públicas a qual se quer fomentar. Em que pese termos normativos que incentivam a promoção do avanço à prática do desenvolvimento sustentável, a atuação do gestor público para impulsionar tal prática, por intermédio das contratações públicas estratégicas, ainda é pouco difundida.

Contudo, existem alguns casos em que é possível visualizar o progresso ambientalmente sustentável, socialmente responsável e capaz de desenvolver o país economicamente a partir das contratações públicas.

### Quadro 3. Exemplos próximos

DIMENSÃO	LICITAÇÃO	CRITÉRIOS DE FOMENTO
<b>Desenvolvimento Local</b>	Chamamento Público nº 001/2022 - Contagem/MG	Inclusão do critério de aquisição de alimento da agricultura familiar com a finalidade de fomento ao desenvolvimento do município
<b>Sustentável</b>	Edital nº 006/2022 - TCE-AL	Aquisição de móveis com critério de utilização da madeira de reflorestamento
<b>Socialmente Responsáveis</b>	Concorrência nº 003/2021 - TJMA	Construção/Ampliação do Fórum com percentual de mão de obra proveniente de egressos do sistema prisional

*Fonte:* elaboração própria.

É importante destacar que alguns entes públicos entendem equivocadamente as compras centralizadas ou compartilhadas como contratações estratégicas. Contudo, contratações centralizadas, na maioria das vezes, não apresentam nenhuma meta secundária, alinhada as metas primárias da contratação. Embora a centralização contribua para alcançar ganhos de eficiência, vinculados aos objetivos primários, as compras públicas estratégicas visam conferir ganhos econômicos, ambientais e sociais, a partir de metas secundárias que utilizam o poder de compra da Administração Pública para alcançar resultados de políticas públicas mais amplos.

# REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Walisson Alan; GUARNIERI, Patrícia; GOULART, Luciana; DUARTE, Raoni Fonseca; DEMO, Gisela. **Compras Estratégicas no Setor Público: uma revisão sistemática da produção nacional**. Revista Gestão.Org, 16(2), 117-131, 2018.

EU. EUROPEAN UNION. EUR-LEX. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**. Bruxelas: EU, 2014.

HANDLER, Heinz. **Strategic public procurement: an overview**. Rochester: SSRN, 2015.

OCDE. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth**. Paris: OECD, 2019.

OCDE. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Strategic public procurement in Government at a Glance**. Paris: OECD, 2017.

VIEIRA, James. **Fundamentos da Gestão Pública**. Recife: UFPE, 2023.

ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

# Apêndice A [Riscos]

FASES	RISCOS (INERENTES)	MEDIDAS DE TRATAMENTO
<b>Planejamento</b>	Contratação sem realização de estudos técnicos preliminares, levando à contratação que não produz resultados capazes de atender à necessidade da administração, com consequente desperdício de recursos; ou levando à impossibilidade de contratar, com consequente não atendimento da necessidade que originou a contratação; ou levando a especificações indevidamente restritivas, com consequente diminuição da competição e aumento indevido do custo da contratação.	<p>Controle interno e/ou assessoria jurídica não aprova processo de contratação que não contenha os estudos técnicos preliminares</p> <p>Agente de contratação somente inicia elaboração do termo de referência ou projeto básico após a aprovação dos estudos técnicos preliminares</p>
	Inexistência de análise de risco, levando a desconsideração dos riscos existentes na contratação e gestão do contrato, com consequente impacto causado por todos os riscos desconsiderados.	<p>Equipe de planejamento da contratação elabora análise de risco da contratação e da gestão contratual</p> <p>Servidor sênior revisa os artefatos do planejamento, incluindo a análise de riscos</p>
	Definição de resultados subjetivos, levando a dificuldade na análise custo-benefício, com consequente contratação que não representa a melhor alocação de recursos na organização	Requisitante deve declarar formalmente os resultados pretendidos nos autos do processo de contratação, de forma clara e objetiva (os resultados devem ser mensuráveis, de modo a haver melhores condições de aferir o alcance dos resultados declarados após a implantação da solução)

## Planejamento

	<p>Não planejar a contratação da solução como um todo, levando a aquisição de somente parte da solução, com consequente impossibilidade de atender a necessidade de negócio que motivou a contratação</p>	<p>A equipe de planejamento da contratação realizará os estudos técnicos preliminares identificando todas as partes da solução necessárias ao atendimento da necessidade que motivou a contratação, para somente depois decidir pelo parcelamento ou não para fins de contratação</p>
		<p>Autoridade Competente não aprovará contratação que não identifique todas as partes da solução necessárias ao atendimento da necessidade que motivou a contratação</p>
	<p>Definição de requisitos da contratação insuficientes, levando a contratação de solução que não atende à necessidade que originou a contratação, com consequente desperdício de recursos públicos</p>	<p>Equipe de planejamento da contratação elabora quadro identificando as soluções de mercado que atendem aos requisitos especificados e, caso a quantidade de fornecedores seja considerada restrita, verifica se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, de modo a avaliar a retirada ou flexibilização destes requisitos</p>
	<p>Ausência da formalização da demanda que origina a contratação, levando a contratação que não atende a uma necessidade da organização, com consequente desperdício de recursos públicos</p>	<p>Alta administração pública normativo criando obrigatoriedade de que todas as contratações da organização sejam iniciadas com a formalização da demanda por meio de documento assinado pelo requisitante</p>
	<p>Organizações realizam contratações sem atentar ao princípio da padronização, levando a multiplicidade de esforços para realizar contratações semelhantes, com consequente esforço desnecessário para elaborar especificações da contratação, repetição de erros e perda de economia de escala</p>	<p>Organização padroniza especificações para aquisições que são comuns com apoio das diversas organizações sob sua jurisdição e a equipe de planejamento da contratação usa as especificações padronizadas</p>
		<p>Controle interno e/ou assessoria jurídica não aprova processo de contratação com especificação diferente da que foi padronizada</p>

## Planejamento

<p>Necessidade da contratação não é definida devido a uma demanda do negócio, levando a contratação que não atende a uma necessidade real da organização, com consequente desperdício de recursos públicos</p>	<p>Requisitante deve ser a autora do Documento de Oficialização da Demanda (DOD). Observar os seguintes casos de definição de necessidade da contratação que não têm origem em demanda do negócio: a) necessidade da contratação definida de forma tautológica; b) contratação buscando a eficiência da solução contratada por si, sem avaliar se a melhoria da eficiência da solução implica melhoria nas operações da organização a que a solução dá suporte; c) falta de vínculo da necessidade declarada com o negócio da organização que realiza a contratação, ainda que aparentemente legítima</p>
<p>Estimativa de quantidades maior que as necessidades da organização, levando à sobra de produtos ou serviços, com consequente desperdício desses itens e de recursos financeiros ou estimativa de quantidades menor que as necessidades da organização, levando à falta de produtos ou serviços para atender à necessidade da contratação com consequente: a) celebração de aditivos contratuais que poderiam ter sido evitados (esses aditivos podem fazer com que o órgão sofra o efeito do “jogo de planilha”, se os preços tiverem sido manipulados pela contratada); b) novas contratações (por licitação ou não, se o erro de estimativa tiver sido grande, com todo o esforço administrativo decorrente); c) potencial quebra da padronização dos produtos contratados; d) perda do efeito de escala, no caso de celebração de aditivos ou de realização de novas contratações, o que leva a custo final maior do que no caso de se efetuar uma única contratação com a soma das quantidades contratadas separadamente; ou e) utilização de orçamento superior ao previsto, o que pode levar ao cancelamento da contratação de outros itens previstos no planejamento conjunto das contratações</p>	<p>Equipe de planejamento da contratação define método para estimar as quantidades necessárias (se preciso, deve buscar métodos e técnicas para estimar as quantidades dos itens da solução em outros órgãos e entidades) e documenta aplicação do método no processo de contratação</p>
	<p>Equipe de planejamento da contratação faz levantamento exaustivo da necessidade, de modo a diminuir o risco de celebração de aditivos ou novas contratações</p>
	<p>Fiscal do contrato de uma determinada solução armazena dados da execução contratual, de modo que a equipe de planejamento da contratação que elaborar os artefatos da próxima licitação da mesma solução ou de solução similar conte com informações de contratos anteriores, o que pode facilitar a definição das quantidades e dos requisitos</p>
<p>Controle interno e/ou Assessoria jurídica não aprova processo de contratação que não contenha, nos autos, a memória de cálculo das quantidades dos itens que serão contratados</p>	

## Planejamento

<p>Levantamento de mercado deficiente (não verificou que não existe fornecedor para a solução como foi especificada), levando a licitação deserta (ou seja, nenhuma proposta é apresentada na licitação), com conseqüente retrabalho para realizar a contratação ou não atendimento da necessidade que originou a contratação ou utilização de somente uma solução do mercado como base para a definição de requisitos, levando ao direcionamento da licitação, com conseqüente aumento do valor contratado.</p> <p>Coleta insuficiente de preços ou falta de método para realizar a estimativa, levando a estimativas inadequadas, com conseqüente utilização de parâmetro inadequado para análise da viabilidade da contratação e dificuldade de justificar as estimativas quando questionados por partes interessadas</p>	<p>Equipe de planejamento da contratação executa o levantamento de soluções do mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet, visita a feiras, consulta a publicações especializadas e pesquisa junto a fornecedores. Órgão ou entidade deve publicar normativo estabelecendo procedimento consistente para elaboração de estimativas de preço</p>
<p>Fornecedores não respondem às solicitações de cotação ou informam preços irrealistas, levando a estimativas inadequadas</p>	<p>Ao fazer a solicitação de propostas ao mercado por meio de ofício, a equipe de planejamento deve notificar os fornecedores da obrigatoriedade legal da apresentação de propostas com orçamentos válidos</p>
<p>Responsável pelo planejamento da contratação não detém as competências multidisciplinares necessárias à execução da atividade, levando a especificações incompletas ou com requisitos irrelevantes ou indevidamente restritivos, com conseqüente indefinição do objeto e dificuldade de obtenção da solução necessária ao atendimento da necessidade ou diminuição da competição e aumento dos custos</p>	<p>Alta administração estabelece que as contratações devem ser planejadas por uma equipe multidisciplinar, incluindo pelo menos os papéis de requisitante (usufrui diretamente da solução contratada), especialista (detém competências técnicas sobre o objeto da solução) e administrativo (área de compras, licitações e contratos da organização)</p>

<b>Planejamento</b>	Contratação direta (dispensa ou inexigibilidade) sem adequado planejamento da contratação, levando a contratos com modelos inadequados (principalmente de execução do objeto e de gestão do contrato), com consequente não recebimento do objeto que satisfaz às necessidades que originaram a contratação e desperdício de recursos públicos	A alta administração publica ato normativo estabelecendo a obrigação de que, mesmo nas contratações diretas, devem ser elaborados os mesmos artefatos necessários para as contratações por meio de licitação (estudos técnicos preliminares, plano de trabalho, termo de referência e plano de gestão de riscos)
		Controle interno e/ou assessoria jurídica não aprova processo de contratação direta que não contenha todos os artefatos
	Estabelecimento de margem de preferência para contratação de bens e serviços sem a devida regulamentação via decreto do Poder Executivo ou não estabelecimento dessa margem caso haja decreto regulamentando-a, levando a questionamento dos licitantes, com consequente paralisação do certame (mandado de segurança no poder judiciário, atuação dos órgãos de controle)	Equipe de planejamento da contratação estabelece margem de preferência se e somente se houver decreto do Poder Executivo regulamentando a margem para os bens licitados
		Controle interno e/ou assessoria jurídica não aprova o processo licitatório com margens de preferência não regulamentadas
<b>Instrução</b>	Contratações anteriores acima do valor previsto e aditivos contratuais em outros contratos não previstos, levando a indisponibilidade orçamentária, com consequente impossibilidade de contratação	Gestor responsável pelas aquisições mantém informações sobre a disponibilidade orçamentária e financeira, incluindo informações atualizadas sobre a situação de cada contratação da organização (planejada, licitada, contratada), sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, e sobre a dotação disponível (por meio de uma planilha)
		<p>Termo de referência (TR) incompleto ou inconsistente, levando a TR cujo conteúdo não permite selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração ou a contrato sem mecanismos adequados para a gestão contratual, com consequente desperdício de recursos públicos.</p> <p>Instituir lista de verificação (<i>checklist</i>) para verificar a completude do TR</p> <p>Controle Interno e/ou Assessoria jurídica verificam a conformidade com a lista de verificação</p>



## Instrução

	<p>Questionamentos quanto a exigências contidas no edital legais e legítimas, mas não usuais, levando a questionamentos no certame e junto a órgãos externos, com consequente paralisação do certame até que a exigência seja compreendida</p>	<p>A assessoria jurídica apoia o agente da contratação na inclusão da referência dos dispositivos legais e/ou jurisprudenciais que fundamentam a inclusão das exigências que não são usuais e têm maior risco de questionamentos</p>
	<p>Justificativa da contratação não é explicitada em nível de detalhe adequado, levando a dificuldade dos atores envolvidos de justificar a contratação quando questionados, com consequente atraso na contratação devido a necessidade de reunir e sistematizar as justificativas</p>	<p>Autoridade competente da licitação determina a publicação da íntegra do estudo técnico preliminar</p> <p>Equipe de planejamento da contratação inclui como item do termo de referência ou projeto básico a fundamentação da contratação, mesmo que não haja dispositivo normativo explícito obrigando a tal, por exemplo: 1) referência aos estudos técnicos preliminares em que o termo de referência ou o projeto básico foi baseado; 2) necessidade da contratação; 3) alinhamento entre a contratação e os planejamento estratégico do órgão ou entidade; 4) relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item; 5) levantamento de mercado; 6) justificativas da escolha do tipo de solução a contratar; 7) justificativas para o parcelamento ou não da solução; 8) resultados pretendidos; 9) declaração da viabilidade da contratação</p>
	<p>Ausência de internalização do conhecimento sobre a solução contratada, levando a dependência excessiva em relação à contratada, com consequente perda de capacidade de gerir as soluções</p>	<p>Equipe de planejamento da contratação inclui no modelo de execução do objeto procedimentos relativos à transferência de conhecimentos, como reuniões mensais, oficinas e treinamentos, bem como os produtos esperados desses procedimentos</p>
	<p>Aproveitamento de edital (ou adesão a uma ata de registro de preço) de outra instituição madura, levando a utilização de modelos de execução do objeto e de gestão do contrato para os quais o órgão não está preparado, com consequente não gestão do contrato segundo as regras nele contidas e as consequências de uma má gestão contratual</p>	<p>Agente de Contratação da contratação, com base nos elementos dos estudos técnicos preliminares, avalia todas as condições estabelecidas no modelo de Edital e decide se é possível cumpri-las e se são suficientes para que a organização tenha sua necessidade atendida</p>

## Instrução

<p>Crença de que as licitações tipo técnica e preço e melhor técnica são mais seguras que o pregão (pois a licitação por pregão usa como critério essencial o preço, o que pode levar o órgão a contratar soluções que não lhe atendam ou sejam de baixa qualidade levando a contratações por valores superiores, com conseqüente desperdício de recursos</p>	<p>Se o objeto a ser contratado for comum de acordo com a definição legal, a equipe de planejamento da contratação inclui declaração expressa de que o objeto é comum, indicando que deve ser realizada licitação por pregão. A qualidade do objeto deve sempre ser buscada pelo binômio especificação-gestão do contrato, independentemente da forma de seleção do fornecedor</p>
<p>Realizar adesão a ata de registro de preços cujo objeto apresenta características diversas das que atendem à necessidade (em especial, no registro de preços de serviços), levando a contratação de objeto com características diversas das que foram especificadas para atender a necessidade, com conseqüente não atendimento da necessidade que originou a contratação ou necessidade de executar o contrato em condição diversa da que consta no instrumento contratual (para receber objeto que atenda às necessidades)</p>	<p>Agente de Contratação registra explicitamente que o objeto que está registrado na ata a qual se pretende aderir enquadra-se totalmente nas especificações que atendem a necessidade que originou a contratação, ou, caso contrário, indica que deve ser realizada licitação</p>
<p>Licitantes ofertam lances muito próximos do menor lance, levando a pouca redução dos preços durante a fase competitiva que ocorre após o disparo do tempo aleatório, com conseqüente contratação por valor maior que o que poderia ter sido contratado.</p>	<p>Agente de contratação inclui no edital item estabelecendo intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta</p>
<p>Inclusão de credenciamento do licitante junto ao fabricante como critério técnico obrigatório, levando a limitação indevida da competição, com conseqüente elevação do preço contratado</p>	<p>Servidor sênior avalia as particularidades do mercado e decide se é o caso (excepcional) de exigir o credenciamento das licitantes pelo fabricante, incluindo as justificativas no processo licitatório</p>
<p>Falta de sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica (pareceres elaborados ad hoc), levando a avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e a não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade, com conseqüente ineficiência e repetição de erros (erros já detectados em outros certames e não examinados)</p>	<p>Padronização da lista de verificação com itens mínimos que a assessoria jurídica deve avaliar a fim de emitir sua aprovação</p>

## Instrução

Empresas sem qualificação econômico-financeira adequada para a execução do objeto participando da licitação, levando a contratação de empresa incapaz de executar a avença, com consequente não obtenção do objeto contratado e descumprimento, pela contratada, das obrigações previstas em legislação específica e no contrato

Agente de contratação inclui as seguintes exigências de qualificação econômico-financeira como condição de habilitação: a) índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um); b) patrimônio líquido igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação; c) patrimônio líquido igual ou superior a 1/12 (um doze avos) do valor total dos contratos firmados pela licitante com a Administração Pública e com empresas privadas, vigentes na data de abertura da licitação (a exigência deverá ser comprovada por meio de declaração, acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) relativa ao último exercício social, e se houver divergência superior a 10% (para cima ou para baixo) em relação à receita bruta discriminada na DRE, a licitante deverá apresentar as devidas justificativas para tal diferença); d) apresentação de certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante

Parecer jurídico não conclusivo (sem a explícita aprovação ou rejeição das minutas examinadas), levando à continuidade de licitação com vícios de legalidade, com consequente não contratação (por atuação dos órgãos de controle ou do poder judiciário) ou futura responsabilização dos agentes envolvidos

Assessor jurídico emite parecer com parágrafo conclusivo, registrando a aprovação ou a rejeição das minutas avaliadas, informando, no último caso, as alterações que devem ser realizadas antes de nova submissão para avaliação

Autoridade Competente realiza a devolução dos autos a assessoria jurídica se o parecer não for conclusivo

## Licitação

<p>Agente de contratação (tipicamente o pregoeiro) não detém as competências multidisciplinares necessárias à execução da atividade (conhecimentos técnicos do objeto, conhecimentos jurídicos aprofundados), levando à aceitação ou à recusa de propostas em desacordo com o edital, com consequente contratação de objeto que não atende à necessidade que originou a contratação ou interrupção do processo de contratação (mandado de segurança no poder judiciário, determinação dos órgãos de controle)</p>	<p>Alta administração aprova regulamento da contratação que estabelece as “competências requeridas para o planejamento da contratação” e para o “agente da contratação ou comissão de seleção”</p>
<p>Falta de sistematização dos procedimentos que devem ser executados pelos agentes que conduzem a fase de seleção do fornecedor, levando a execução em maior grau de detalhe de procedimentos com baixo risco e a não execução, ou execução com menor nível de detalhe, de outros com alto risco, com consequente ineficiência e falha nos procedimentos de seleção do fornecedor</p>	<p>Padronização de listas de verificação contendo os procedimentos previstos na legislação e no regulamento de contratações para serem executados durante a classificação, julgamento e habilitação das licitações</p>
<p>Anulação do processo licitatório por verificação de nulidade decorrente de publicação com inconformidade em relação a data da sessão para abertura das propostas</p>	<p>Antes da realização da publicação do Edital, fazer corretamente a contagem de prazo mínimo para fixação de data da sessão para abertura das propostas, em conformidade com o art. 55 da Lei nº 14.133/2021</p>
<p>Realizar licitação para criação de ata de registro de preços permitindo a disputa por itens mas adjudicando por grupo de itens, levando a contratação de itens por preço que não é o menor preço para estes itens no certame, com consequente risco de jogo de planilhas, e suas consequências (sobrepço, superfaturamento)</p>	<p>Equipe de planejamento da contratação inclui dispositivo vedando a possibilidade de aquisição individual de itens registrados para os quais a licitante vencedora não apresentou o menor preço</p>
<p>Avaliação subjetiva das propostas técnicas, levando a aceitação de proposta que não atende aos requisitos do edital ou recusa de proposta que atende ao edital, com consequente contratação que não atende à necessidade que originou a contratação ou contratação por valor mais oneroso e tratamento antieconômico</p>	<p>Equipe de planejamento da contratação define os procedimentos que serão utilizados na avaliação das propostas técnicas (ferramentas de aferição de desempenho que serão utilizadas para medir o desempenho dos produtos ofertados).</p>

## Licitação

A alta complexidade do objeto a ser contratado combinada com a baixa maturidade do adquirente com relação ao objeto ou objeto é fornecido por mercado problemático (há histórico de ocorrência de entrega de produtos em desconformidade com os editais para contratação daquele tipo de objeto por outros entes da Administração), levando a contratação de produtos que não atendam aos requisitos de qualidade e desempenho estabelecidos no instrumento convocatório, mas cujo não atendimento se faz de forma mais eficaz somente com o recebimento do objeto, com consequente atraso no recebimento do objeto (pois, apesar de a licitação terminar em menos tempo, como o objeto que será entregue não atende às especificações será necessário realizar o distrato, chamar o 2º colocado e retomar o processo)

Licitante vencedora apresenta proposta com preços de alguns itens abaixo do mercado (subpreço) e de outros itens acima do mercado (sobrepço), mas de forma que o valor global de sua proposta seja o menor, levando a contratação de proposta que não espelha a realidade dos preços de mercado (contendo “jogo de planilhas”), com consequente dano ao erário em caso de utilização de quantidade maior dos itens com sobrepço ou menor dos itens com subpreço

Equipe de planejamento avalia a complexidade do objeto, sua maturidade e o mercado fornecedor, definindo motivadamente se há risco que necessite ser mitigado pela inclusão da avaliação de amostras na etapa de avaliação das propostas técnicas, prevendo: a) a realização da verificação das amostras será obrigatória, sendo dispensada somente nas situações objetivamente descritas e justificadas no instrumento convocatório; b) nos casos de pregão, a avaliação das amostras ocorrerá somente na fase de julgamento e apenas do licitante provisoriamente em primeiro lugar, após a etapa de lances; c) prazo adequado para entrega das amostras pelas licitantes, de modo que cada licitante tenha tempo hábil para providenciar as amostras; d) possibilidade e forma de participação dos interessados na licitação, inclusive das demais licitantes, no acompanhamento do procedimento de avaliação das amostras; e) forma de divulgação, a todos os interessados, do período e do local da realização do procedimento de avaliação das amostras e do resultado de cada avaliação; f) roteiro de avaliação das amostras, detalhando todas as condições em que o procedimento será executado, além dos critérios de aceitação da amostra; g) cláusulas que especifiquem a responsabilidade do órgão quanto ao estado em que a amostra será devolvida e ao prazo para sua retirada após a conclusão do procedimento licitatório

Agente de contratação inclui critério de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para ambos, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas

<b>Licitação</b>	Não instaurar procedimento administrativo para apurar condutas de ilícitas de licitantes, levando a existência de grande número de propostas não mantidas após a fase de lances, com conseqüente atraso no processo de contratação, aumento do custo administrativo e favorecimento de ambiente propício a conluio entre licitantes para fraude	<p>Pregoeiro iniciar a instauração do procedimento administrativo para apuração dos casos em que o vencedor da fase de lances não é o adjudicatário do objeto do certame, ou apresenta as justificativas quando não ocorrer instauração do processo, devendo em ambos os casos documentar o ocorrido na ata de julgamento do pregão</p> <p>A autoridade que homologa o pregão instaura o processo supra, ante a omissão do pregoeiro</p>
	Alto risco na atividade de fiscalização e gestão de contratos (causado por deficiências na governança das aquisições, como por exemplo, ausência de processo de trabalho formalizado e falta de definição clara de papéis e responsabilidades), levando a recusa dos servidores mais capacitados da organização para exercerem a função de fiscal de contrato ou participarem de comissões de recebimentos, com conseqüente não alocação dos recursos humanos mais capacitados na atividade e todos os riscos decorrentes de uma gestão contratual deficiente	Alta administração implementa estruturas de governança das aquisições de forma que o ambiente da organização seja mais controlado, mitigando os riscos dos atores envolvidos na fiscalização dos contratos
<b>Execução</b>	Responsável pela gestão do contrato não detém as competências multidisciplinares necessárias à execução da atividade, levando a não fiscalização adequada dos aspectos sobre os quais não detém competência, com conseqüente não detecção de descumprimento de partes da avença com suas conseqüências.	Equipe de planejamento da contratação inclui no modelo de gestão do contrato o estabelecimento de uma equipe multidisciplinar de fiscalização do contrato, incluindo pelo menos os papéis de gestor do contrato e fiscal especialista do contrato
	Elementos básicos do contrato não estão claros de forma uniforme para as partes, levando a diferenças de entendimentos entre as partes, com conseqüente atraso durante a execução do contrato devido à necessidade de esclarecer os pontos com entendimento divergente	Gestor do contrato realiza a reunião de iniciação prevista no modelo de gestão do contrato e documenta todos os esclarecimentos realizados em uma ata que deve ser assinada por representantes das partes contratantes

## Execução

	<p>Pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, levando ao aumento dos custos de contratação, com consequente prejuízo econômico para a Administração Pública</p>	<p>Discriminar em matriz de alocação de riscos as hipóteses de assunção de riscos pela Administração Pública, pela fornecedora ou compartilhados</p>
	<p>Ausência de procedimentos formais de comunicação entre as partes contratantes, levando a falhas na comunicação entre as partes, e ausência de evidências das ocorrências do contrato, com consequente retardo e falhas na execução do contrato, e impossibilidade de identificar a parte descumpridora do contrato</p>	<p>Equipe de planejamento da contratação inclui no modelo de gestão do contrato a definição de protocolo de comunicação entre contratante e contratada ao longo da execução contratual</p>
	<p>Modelo de execução do objeto contempla remuneração desconsiderando prazo e qualidade, levando a pagamentos sem que a Administração possa obter benefícios e ao paradoxo lucro-incompetência, com consequente desperdício de recursos públicos e não atendimento à necessidade da contratação</p>	<p>Equipe de planejamento define modelo de execução que contempla pagamento por resultados (prazo e qualidade)</p>
	<p>Ausência de consequências para a contratada caso não mantenha as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, levando a contratada a não manter essas condições, com consequente retorno de todos os riscos que foram mitigados por meio dos critérios de habilitação e qualificação da licitação</p>	<p>Equipe de planejamento da contratação inclui no modelo de gestão do contrato: a) cláusula que estabeleça a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação; b) cláusula de penalidade para o inadimplemento da cláusula acima (não manutenção das condições); c) cláusula de garantia contratual prevendo a execução da garantia para ressarcimento dos valores e indenizações devidos à Administração pela não manutenção das condições, além das penalidades já previstas em lei.</p> <p>Fiscal do contrato exige a comprovação, por parte da contratada, da manutenção de todas as condições de habilitação e qualificação ao longo da execução do contrato, abrindo procedimento administrativo para aplicação de sanções e execução da garantia em caso de desconformidade</p>

<b>Execução</b>	Ausência de procedimentos padronizados para condução dos processos administrativos com vistas à apuração de descumprimentos contratuais, levando a descumprimento dos princípios do devido processo legal e do contraditório e outras falhas de natureza processual administrativa com consequente não aplicação da penalidade	Autoridade competente expedite orientações sobre a condução do processo administrativo para fins de apuração de descumprimento contratual e aplicação de penalidades
	Licitante não mantém a regularidade fiscal da habilitação na fase de execução contratual, levando ao pagamento de fornecedor em débito com a fazenda, com consequente impossibilidade de a fazenda pública ressarcir-se de valores devidos	Fiscal do contrato consulta no SICAF manutenção da regularidade fiscal antes de cada pagamento
	Cláusulas de penalidades genéricas, levando a impossibilidade de aplicação de penalidades, com consequente impossibilidade de induzir o contrato a voltar a normalidade em caso de desconformidades na execução	Agente de contratação inclui no modelo de gestão do contrato cláusulas de penalidade observando as seguintes diretrizes: a. atrelar multas às obrigações da contratada conforme o modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos); b. definir as multas com rigor para que seja proporcional ao prejuízo causado; c. definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido); d. definir o cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível; e. definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato); f. definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo
<b>Avaliação</b>	Não produzir o relatório final de avaliação, levando a falta de registro dos resultados da contratação, com consequente impossibilidade de aprimorar a contratação pública ao longo dos vários ciclos de aquisição	Autoridade Competente normatiza a avaliação no regulamento do órgão ou entidade
		A equipe de planejamento da contratação estipula as metas/ indicadores de resultado no Estudo Técnico Preliminar e realiza a avaliação com base nos documentos dos autos do processo administrativo de contratação

*Fonte:* adaptado de Tribunal de Contas da União (2014).



# Apêndice B

## [Bens e serviços]



[Acesse aqui os principais artefatos](#)



Com o propósito de atender as necessidades sociais, os órgãos e entidades da Administração Pública definem objetivos e metas nos seus instrumentos de planejamento (Planejamento Estratégico e Plano Plurianual). O atingimento dessas metas exige a realização de ações que carecem de insumos eventualmente na forma de bens ou serviços disponíveis no mercado.

### 1ª etapa: designar a equipe de planejamento

<b>RESPONSÁVEL</b>	Unidade requisitante (com apoio da Autoridade Competente)
<b>ENTRADA</b>	1. Planejamento Estratégico – PE 2. Plano Plurianual - PPA
<b>SAÍDA</b>	Portaria de Designação da Equipe de Planejamento da Contratação
<b>REGRA</b>	A equipe de planejamento deve ser formada por profissionais que possuam conhecimento e competência técnica relacionada ao atendimento das necessidades que se pretende atender
<b>FUNDAMENTO JURÍDICO</b>	<i>Caput</i> , do art. 11, da Lei nº 14.133/2021

De forma a viabilizar a contratação desses insumos, necessários a adequada prestação dos serviços de interesse público, compete as unidades requisitantes dos órgãos e entidades da Administração Pública instituir equipes de planejamento da contratação que dispõe da competência técnica para: a) analisar a necessidade; b) formular e avaliar alternativas

de atendimento; c) recomendar uma solução satisfatória, especificando-a tecnicamente; d) definir metas e indicadores de desempenho; e, e) planejar o tratamento dos principais riscos inerentes a contratação.

## 2ª etapa: planejar a contratação

<b>RESPONSÁVEL</b>	Equipe de Planejamento da Contratação
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Portaria de designação da Equipe de Planejamento da Contratação</li><li>2. Relatório final de avaliação do último ciclo de aquisição</li><li>3. Plano de Logística Sustentável – PLS</li><li>4. Catálogo de Padronização de Compras (Catálogo de Materiais – CATMAT)</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Estudo Técnico Preliminar – ETP</li><li>2. Relatório de Pesquisa de Preços - RPP</li><li>3. Plano de Gestão de Riscos – PGR</li></ol>
<b>REGRA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Observar os parâmetros do Planejamento Estratégico e do Plano de Logística Sustentável</li><li>• Descrever a necessidade da Administração</li><li>• Mapear as possíveis alternativas de atendimento</li><li>• Recomendar a aquisição do bem com a melhor relação custo-benefício (considerar não contratar quando a relação custo-benefício de todas as alternativas for negativa)</li><li>• Especificar as características técnicas, as condições de fornecimento e os indicadores e metas de desempenho</li><li>• Identificar, avaliar e propor medidas de tratamento para os riscos da contratação</li></ul>
<b>FORMULÁRIO</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Minuta do Estudo Técnico Preliminar - ETP</li><li>2. Minuta do Relatório de Pesquisa de Preços - RPP</li><li>3. Minuta do Plano de Gestão de Riscos - PGR</li></ol>
<b>FUNDAMENTO JURÍDICO</b>	<i>Caput</i> , do art. 11, da Lei nº 14.133/2021
<b>REFERÊNCIAS</b>	§ 1º, do art. 18, da Lei nº 14.133/2021 Art. 23, da Lei nº 14.133/2021

Após a designação da Equipe de Planejamento da Contratação, é primordial identificar de maneira minuciosa as necessidades. A definição clara de objetivos e a consulta às partes interessadas são fundamentais para nortear essa análise. Neste contexto, a decisão de adquirir um bem no mercado de fornecedores privados é somente uma, dentre várias alternativas possíveis, pois talvez a necessidade possa ser mais bem atendida por meio:

- a. de produção direta pela equipe do próprio órgão ou entidade (tornando a tentativa de aquisição no mercado ineficiente);
- b. desenvolvimento de um novo bem inovador, não disponível no mercado (tornando a tentativa de aquisição no mercado ineficaz e inefetiva);
- c. de colaboração e/ou parceria com outros órgãos e entidades (tornando a tentativa de aquisição no mercado ineficiente ou inefetiva).

Além disso, é preciso considerar os possíveis eventos adversos da contratação, para estimar se os riscos residuais (as ameaças ao resultado da contratação mesmo após a implantação de controles internos) não são superiores aos benefícios previstos com a contratação. Nesta hipótese, é melhor para a Administração Pública evitar o risco e não realizar a contratação (possivelmente descontinuando a ação ou programa que se pretendia realizar). Compete a Equipe de Planejamento da Contratação realizar essas análises, de forma a recomendar aos gestores a melhor decisão para atender a necessidade da Administração Pública.

Na hipótese de a Equipe de Planejamento da Contratação recomendar a aquisição de um bem, é preciso que o Estudo Técnico Preliminar:

- a. justifique a aquisição em face da necessidade do órgão ou entidade;
- b. especifique o código do item no catálogo de padronização e as características técnicas necessárias do bem;
- c. estabeleça as condições de fornecimento (prazo, garantia, entrega, etc.);
- d. defina os indicadores e as metas de resultado da contratação;
- e. produza o relatório de pesquisa de preços - RPP;
- f. formule o plano de gestão de riscos da contratação.

Sob o ponto de vista gerencial, o Estudo Técnico Preliminar serve a múltiplos propósitos de planejamento. No curto prazo, o ETP deve observar os parâmetros do Planejamento Estratégico, do Plano de Logística Sustentável e das diretrizes orçamentárias (PPA) para viabilizar adequadamente a satisfação de uma necessidade específica que será registrada no Documento de Formalização da Demanda – DFD e incluída no Plano de Contratações Anual - PCA. No médio/longo prazo, o ETP deve contribuir para a (re)formulação, no momento adequado, desses mesmos instrumentos de planejamento (o Plano de Logística Sustentável – PLS e as diretrizes orçamentárias – LDO e LOA), que visam atender necessidades permanentes, periódicas ou excepcionais da Administração Pública. Por isso, as informações dispostas no ETP são fundamentais em diversos momentos do planejamento dos órgãos e entidades da Administração Pública.

A Equipe de Planejamento da Contratação deve produzir, além do Estudo Técnico Preliminar – ETP, o Relatório da Pesquisa de Preços – RPP e o Plano de Gestão de Riscos – PGR.

O Relatório da Pesquisa de Preços – RPP serve para indicar o preço de referência (preço unitário referencial) dos bens a serem adquiridos. Esse relatório deve conter: a) descrição do objeto a ser contratado; b) identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa; c) caracterização das fontes consultadas; d) série de preços coletados; e) método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; f) justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; g) memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte (em documento separado e classificado); e, h) justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta.

O Plano de Gestão de Riscos – PGR serve para que os gestores implementem os controles internos necessários para garantir, com relativa segurança, o alcance dos resultados da contratação. Esse plano deve conter: a) a identificação dos principais riscos da contratação; b) avaliação dos riscos identificados; c) plano de ação para o tratamento dos riscos mais relevantes (de maior impacto nos objetivos e de maior probabilidade de ocorrência), de forma a assegurar a conformidade (gerencial e legal) e o melhor desempenho (alcance efetivo dos resultados).

Essa medida preventiva é necessária para que todos os gestores que atuam no processo possam demonstrar aos demais órgãos de controle interno e externo e, eventualmente, ao Poder Judiciário que, foram adotadas medidas adequadas ao tratamento dos riscos inerentes ao processo de contratação, evidenciando-se assim as circunstâncias práticas do gestor. Desta forma, tecnicamente bem executada, ficam os gestores protegidos da responsabilização pessoal em face de eventos incertos, obstáculos e dificuldades que são inerentes a qualquer processo de gestão que vise efetivamente alcançar resultados, conforme disposto no art. 22, da Lei nº 4.657/1942.

Em resumo, o trabalho da Equipe de Planejamento da Contratação ocupa um papel central no planejamento e, posteriormente, na avaliação do processo de aquisição de bens para os órgãos e entidades da Administração Pública. Por isso, a competência técnica das Equipe de Planejamento da Contratação são um fator crítico para o desempenho dos contratos de aquisição de bens.

### **3ª etapa: consolidar as demandas do órgão ou entidade**

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Setor de Compras
<b>PRAZO</b>	No Governo Federal, 30 de abril é o prazo de consolidação do PCA para o ano subsequente
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Documento de Formalização da Demanda - DFD</li><li>2. Estudo Técnico Preliminar – ETP</li><li>3. Relatório de Pesquisa de Preços - RPP</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Plano de Contratações Anual – PCA</li><li>2. Leis Orçamentárias – LDO e LOA (adequação, incorporação e/ou ajuste)</li></ol>
<b>REGRA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Observar os parâmetros definidos, respectivamente, no Planejamento Estratégico, no Plano de Logística Sustentável (PLS), no Plano de Contratações Anual (PCA) e nas leis orçamentárias (LOA e LDO).</li></ul>
<b>FORMULÁRIO</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Minuta do PCA.</li></ol>
<b>FUNDAMENTO</b>	Inciso VII, do art. 12, da Lei nº 14.133/2021

---

Em seguida, ocorre a programação da contratação e a sua incorporação ao Plano de Contratações Anual (PCA), com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA). Uma vez que a necessidade foi analisada e a melhor solução foi adequadamente definida no Estudo Técnico Preliminar - ETP, a unidade requisitante deve submeter o Documento de Formalização da Demanda – DFD ao Setor de Compras do órgão ou entidade da Administração Pública.

O Setor de Compras será o responsável por consolidar as demandas de todas as unidades requisitantes no Plano de Contratações Anual – PCA e, posteriormente, no Calendário Anual de Contratações – CAC. Desta forma, será possível adequar as requisições de compra aos parâmetros gerenciais, orçamentários e as demais políticas, submeto-as de forma consolidada, no prazo estabelecido em Lei, a aprovação da autoridade competente.

O Documento de Formalização da Demanda – DFD, encaminhado pela unidade requisitante, deve conter, no mínimo:

- a. a justificativa da necessidade da contratação e descrição sucinta do objeto, por meio do Estudo Técnico Preliminar - ETP;
- b. a estimativa preliminar do valor da contratação, por meio do Relatório de Pesquisa de Preços - RPP;
- c. a quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;
- d. a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades;
- e. o grau de prioridade da compra ou da contratação, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade;
- f. a indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outra contratação (com vistas a determinar a sequência em que as contratações devem ser realizadas).

O Plano de Contratações Anual – PCA, preparado pelo Setor de Compras, deve conter todas as contratações que o órgão ou entidade pretende realizar no ano subsequente. O Plano de Contratações Anual – PCA deve conter, no mínimo:

- a. os itens que serão adquiridos (código do bem);
- b. as quantidades a serem adquiridas;
- c. as estimativas de valor unitário e de valor total;
- d. as unidades requisitantes;
- e. a data prevista para a aquisição.

Este procedimento é essencial ao planejamento e visa promover a racionalização das contratações, assegurar a padronização dos itens e garantir seu alinhamento aos demais instrumentos de planejamento estratégico dos órgãos ou entidades da Administração Pública.

#### 4ª etapa: publicar o Plano de Contratações Anual - PCA

<b>RESPONSÁVEL</b>	Autoridade Competente
<b>PRAZO</b>	No Governo Federal: a) publicação do PCA até 15 de maio para as contratações do ano subsequente; e, b) revisão do PCA até 15 de novembro para adequação as Leis Orçamentárias (LOA, LDO).
<b>ENTRADA</b>	1. Plano de Contratações Anual (minuta)
<b>SAÍDA</b>	1. Plano de Contratações Anual (publicado) 2. Leis Orçamentárias – LDO e LOA (adequação, incorporação e/ou ajuste)
<b>REGRA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar as metas do Planejamento Estratégico e do Plano de Logística Sustentável (PLS) e as diretrizes orçamentárias (LOA e LDO).</li> <li>• Publicar o PCA no endereço oficial do órgão e no Portal Nacional de Compras Públicas.</li> </ul>
<b>FORMULÁRIO</b>	1. Minuta do despacho de aprovação do PCA; 2. Minuta do Calendário Anual de Contratações - CAC.
<b>FUNDAMENTO</b>	Inciso VII, do art. 12, da Lei nº 14.133/2021.

Em seguida, ocorre a autorização do ordenador de despesas (autoridade competente) para que a aquisição seja efetivada conforme o planejado. Após a compilação das demandas e o envio da minuta do PCA, pelo setor de compras, a autoridade competente poderá aprovar, reprovar ou aprovar parcialmente o Plano de Contratações Anual. Caso o PCA seja aprovado parcialmente, a autoridade competente devolverá os itens reprovados, ao requisitante, para eventual adequação. Em órgãos e entidades com processos mais eficientes de gestão de compras, ocorre a tempestiva e adequada incorporação de todos os bens a serem adquiridos no Plano de Contratações Anual, evitando-se assim, aquisições não planejadas (*ad hoc*).

A publicação tempestiva do PCA é um fator crítico para que os responsáveis pelo planejamento orçamentário dos órgãos e entidades da Administração Pública possam estimar os efeitos financeiros das aquisições autorizadas e eventualmente realizar as adequações nas Leis Orçamentárias (LOA e LDO), viabilizando assim os recursos necessários a contratação. Além disso, a partir da publicação do PCA e da aprovação das Leis Orçamentárias (LOA e LDO), o Setor de Compras preparará o Calendário Anual de Compras – CAC e definirá a efetiva data da aquisição, considerado o grau de prioridade da demanda, a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira.

## 5ª etapa: instruir o processo de aquisição

<b>RESPONSÁVEL</b>	Agente de Contratação (com apoio do Setor de Compras e da Autoridade Competente)
<b>PRAZO</b>	Conforme os prazos estabelecidos no Calendário Anual de Contratações – CAC.
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Estudo Técnico Preliminar – ETP</li><li>2. Plano de Gestão de Riscos – PGR</li><li>3. Plano de Contratação Anual – PCA (aprovado)</li><li>4. Documento de Formalização da Demanda - DFD</li></ol>



<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ato de Designação do Agente de Contratação e Equipe de Apoio</li> <li>2. Relatório de Pesquisa de Preços – RPP (revisado)</li> <li>3. Declaração de Disponibilidade e Adequação Orçamentária</li> <li>4. Termo de Referência – TR</li> <li>5. Edital</li> <li>6. Minuta do Contrato</li> <li>7. Plano de Gestão de Riscos (revisado)</li> </ol>
<b>REGRA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar os parâmetros definidos no Planejamento Estratégico, no Plano de Logística Sustentável, no Plano de Contratações Anual e na minuta do Plano de Gestão de Riscos;</li> <li>• Submeter a aprovação da autoridade competente</li> </ul>
<b>FORMULÁRIO</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Portaria de Designação do Agente de Contratação ou a comissão de contratação e da Equipe de Apoio</li> <li>2. Minuta do Termo de Referência</li> <li>3. Minuta de Edital</li> <li>4. Minuta do Contrato Administrativo</li> </ol>
<b>FUNDAMENTO JURÍDICO</b>	<p>Inciso II, do art. 167, da Constituição Federal</p> <p>Art. 73 do Decreto-Lei nº 200/1967 e Art. 150 da Lei nº 14.133/2021</p> <p>Art. 7º da Lei nº 14.133/2021</p> <p>Inciso XXIII, do art. 6º, da Lei nº 14133/21</p> <p>Inciso II, V e VI do art. 18, da Lei nº 14133/21</p> <p>Art. 23, da Lei nº 14.133/2021</p>

Em seguida, é inaugurada a fase de instrução processual que consiste:

1. na publicação da Portaria de Designação do Agente de Contratação ou a comissão de contratação e da Equipe de Apoio;
2. na revisão do Relatório de Pesquisa de Preços – RPP;
3. na emissão da Declaração de Disponibilidade e Adequação Orçamentária – DDAO;
4. na elaboração das minutas de:
  - 4.1. Termo de Referência – TR;
  - 4.2. Edital;
  - 4.3. Contrato Administrativo;
5. na revisão do Plano de Gestão de Riscos – PGR.

A fase de instrução tem início com a publicação da Portaria de Designação do Agente de Contratação (ou a Comissão de Contratação e da Equipe de Apoio). O agente de contratação será responsável por 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 homologação, sendo auxiliado pela equipe de apoio. São controles internos importantes da Administração Pública, em favor de um melhor desempenho, nomear, como agentes de contratação: a) servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente; b) com conhecimento especializado (capacidade técnica); e, c) de reputação ético-profissional ilibada.

Posteriormente, o Agente da Contratação procederá a revisão do Relatório de Pesquisa de Preços – RPP para garantir que o preço unitário de mercado esteja atualizado e, em seguida, será solicitada a emissão da Declaração de Disponibilidade e Adequação Orçamentária – DDAO pelo Setor Orçamentário-Financeiro do órgão ou entidade. Esse documento assegura a existência de previsão orçamentária para o exercício financeiro em que se realizará a despesa, visto que para a Administração Pública efetivar a contratação será imprescindível a disponibilidade orçamentária suficiente. É importante que o documento especifique as respectivas rubricas, programa e fonte, e a classificação da despesa na Lei Orçamentária Anual – LOA.

Após a autorização orçamentário-financeira, o Setor de Compras formulará o Termo de Referência, o documento que consolida a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio:

- a. da definição do objeto (o escopo, os quantitativos, o prazo do contrato e a descrição da solução com um todo, considerado todo o ciclo de vida), conforme disposto no Estudo Técnico Preliminar - ETP;
- b. da justificativa e dos requisitos para a contratação, conforme disposto no Estudo Técnico Preliminar - ETP;
- c. estimativas atualizadas do valor da contratação, mediante atualização do Relatório de Pesquisa de Preços - RPP; e,

- d. adequação orçamentária, demonstrada pela Declaração de Disponibilidade e Adequação Orçamentária – DDAO;
- e. da modalidade e dos critérios de licitação para a seleção do fornecedor;
- f. do modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será monitorada (acompanhada e fiscalizada) e avaliada (resultado da contratação), a partir dos indicadores e metas definidos no Estudo Técnico Preliminar - ETP;
- g. das condições de recebimento e pagamento do contrato.

A minuta do TR também deve ser submetida à aprovação da autoridade competente. Caso não seja aprovado, o TR será devolvido ao Setor de Compras para que sejam realizados os ajustes necessários. Após a elaboração do Termo de Referência, o Setor de Compras revisará o Plano de Gestão de Riscos – PGR, considerando as novas informações incorporadas ao Termo de Referência – TR. Caso a Equipe de Planejamento da Contratação não tenha produzido esse documento, é fundamental que o plano seja formulado e submetido, junto com o Termo de Referência, a aprovação da autoridade competente.

Em seguida, deve ser preparado o Edital e a minuta do contrato administrativo (caso seja necessário). Elaborado a partir do Termo de Referência - TR, o Edital é o instrumento que a Administração utiliza para convocar os licitantes para a apresentação das suas propostas, apresentando as regras do certame. As normas dispostas no Edital vinculam as partes e servem para regular todos os aspectos do processo licitatório. É indispensável que o Edital disponha, no mínimo, de informações relativas:

- 1. a identificação do órgão e ao número do processo administrativo;
- 2. ao objeto da licitação (especificação dos itens, de seus requisitos técnicos e dos quantitativos a serem adquiridos);
- 3. as regras relativas:
  - 3.1. à modalidade licitatória;
  - 3.2. ao critério de julgamento;
  - 3.3. aos requisitos de habilitação do licitante (habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e à regularidade fiscal, social e trabalhista);

- 3.4. à eventual margem de preferência legal;
  - 3.5. à convocação e à habilitação;
  - 3.6. aos recursos;
  - 3.7. às penalidades da licitação;
  - 3.8. à fiscalização do contrato administrativo;
  - 3.9. à gestão do contrato (monitoramento e avaliação);
  - 3.10. à alocação dos riscos (matriz de alocação de riscos);
  - 3.11. à previsão do índice de reajuste de preços;
  - 3.12. à entrega do objeto;
  - 3.13. às condições de pagamento.
4. declaração de que, na data de entrega, suas propostas compreendem a integralidade dos custos.

A minuta do contrato administrativo, por sua vez, servirá para regular os direitos e as obrigações das partes envolvidas na efetiva contratação, ao final do procedimento licitatório. O contrato administrativo é, portanto, o instrumento jurídico que disciplina o fornecimento dos bens. A sua publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia jurídica do contrato. Por essa razão, esse documento não é obrigatório somente nas hipóteses de dispensa de licitação em razão do valor ou compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor, conforme dispõe o art. 95, da Lei nº 14133/21. Nestas circunstâncias excepcionais, pode ser substituído motivadamente o instrumento por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra.

Por se tratar de um instrumento legal, é recomendado que as assessorias jurídicas dos órgãos e entidades da Administração Pública publiquem minutas padronizadas de instrumento de contrato para auxiliar os gestores públicos.

9. Na hipótese de dispensa do instrumento do contrato, devem estar previstos no edital ou, no caso de contratação direta, no termo de referência, cláusulas necessárias, a exemplo do preço e das condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento, conforme dispõe o §7º, do art. 25, e o inciso V, do art. 92, da Lei nº 14133/21.

Entretanto, recomenda-se que os gestores fiquem atentos, no mínimo, a existência das seguintes cláusulas contratuais:

1. a identificação das partes e de seus representantes;
2. a finalidade
3. o ato que autorizou sua lavratura,
4. o número do processo administrativo;
5. a sujeição dos contratantes às normas da Lei nº 14.133/2021 (a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;);
6. o objeto e seus elementos característicos;
7. a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor (ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta);
8. o regime de execução ou a forma de fornecimento;
9. o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
10. os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
11. os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
12. o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
13. a matriz de risco (definição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em relação a eventos supervenientes que deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes);
14. o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
15. o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
16. as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

17. o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos em Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
18. os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
19. as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
20. a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
21. o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
22. as hipóteses de extinção do contrato;
23. o foro para dirimir qualquer questão contratual (sede da Administração).

Por fim, o Agente de Contratação observará as ações previstas no Plano de Gestão de Riscos – PGR, implementando-as na fase de instrução, conforme previsto, mas, também procederá a revisão e adequação desse plano, considerando as novas informações do Termo de Referência, do Edital e da minuta de Contrato Administrativo, adequando especialmente aquelas medidas de tratamento relacionadas a execução da fase licitatória.

Em seguida, deve ocorrer a análise da conformidade realizada por meio do exame prévio:

- a. dos aspectos técnicos, realizado pelo órgão de controle interno;
- b. da legalidade, realizado pela assessoria jurídica.

## 6ª etapa: analisar a conformidade

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Setor de Compras (Controle Interno e Consultoria Jurídica)
<b>PRAZO</b>	Conforme os prazos estabelecidos no Calendário Anual de Contratações – CAC

---

<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudo Técnico Preliminar - ETP;</li> <li>2. Documento de Formalização da Demanda - DFD;</li> <li>3. Relatório de Pesquisa de Preços – RPP;</li> <li>4. Portaria de Designação do Agente de Contratação;</li> <li>5. Declaração de disponibilidade e adequação orçamentária-financeira – DDAO;</li> <li>6. minuta do Termo de Referência (TR);</li> <li>7. minuta do Edital;</li> <li>8. minuta do Contrato Administrativo;</li> <li>9. Plano de Gestão de Riscos - PGR;</li> </ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Parecer Técnico do Controle Interno</li> <li>2. Parecer da Consultoria Jurídica</li> </ol>
<b>REGRA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observar as normas regulamentadoras do órgão ou entidade da Administração Pública</li> </ul>
<b>FORMULÁRIO</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Minuta de parecer técnico</li> <li>2. Minuta do parecer jurídico</li> </ol>
<b>FUNDAMENTO</b>	<i>caput</i> , do art. 53, da Lei 14133/21.

Conforme disposto no regulamento próprio do órgão ou entidade da Administração Pública, pode ser atribuído ao controle interno, a competência para emitir parecer técnico prévio de conformidade nos processos de contratação. Esse procedimento contribui para o melhor desempenho das contratações porque permite identificar e corrigir erros, antes do início da fase licitatória (ou da contratação direta). Neste contexto, é comum que a regulamentação estabeleça critérios de risco e relevância para as situações em que o parecer técnico será obrigatório (comum nas hipóteses de: a) contratação direta; e, b) valor elevado da contratação).

Após a conclusão da análise técnica, o processo segue para consulta ao órgão de assessoramento jurídico do órgão ou entidade da Administração, onde será expedido o parecer que realizará o controle prévio de legalidade. O parecer procederá, exclusivamente, com a análise da conformidade

jurídica da contratação. Esse documento deve ser redigido em linguagem simples, clara e compreensível, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação, acompanhado da exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica, que permita ao gestor público identificar objetivamente a recomendação da assessoria jurídica.

Na hipótese de haver alguma recomendação de ajuste ao gestor, é fundamental que a orientação da assessoria jurídica seja simples e acompanhada do fundamento legal específico que motivou a recomendação. Nestas circunstâncias, os pareceres jurídicos de melhor qualidade são aqueles que identificam os riscos jurídicos dos possíveis cursos de ação e indicam as alternativas que permitem tratar adequadamente esses riscos, com o propósito de oferecer maior segurança jurídica ao gestor e a Administração. Devem ser evitados os pareceres jurídicos que simplesmente: a) “recortam e colam” trechos genéricos da legislação, da jurisprudência e da doutrina, sem vinculação com a análise dos riscos jurídicos específicos do processo; b) admitem uma única alternativa (pré-estabelecida exclusivamente segundo os critérios dos agentes da própria assessoria jurídica), desprezando ou negligenciando a análise jurídica de outras alternativas de ação (soluções passíveis de construção jurídica e/ou autorização legal e que tem maior potencial de geração de valor público).

---

10. Para uma análise detalhada, favor consultar o modelo de decisão do gestor público (VIEIRA, 2023, p. 48).



## 7ª etapa: autorizar a contratação

<b>RESPONSÁVEL</b>	Autoridade Competente (Setor de Compras)
<b>PRAZO</b>	Conforme os prazos estabelecidos no Calendário Anual de Contratações – CAC.
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Estudo Técnico Preliminar - ETP</li><li>2. Documento de Formalização da Demanda - DFD</li><li>3. Relatório de Pesquisa de Preços – RPP</li><li>4. Portaria de Designação do Agente de Contratação</li><li>5. Declaração de disponibilidade e adequação orçamentária-financeira – DDAO</li><li>6. minuta do Termo de Referência - TR</li><li>7. minuta do Edital</li><li>8. minuta do Contrato Administrativo</li><li>9. Plano de Gestão de Riscos - PGR</li><li>10. Parecer técnico do controle interno</li><li>11. Parecer da assessoria jurídica</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Despacho de autorização da contratação pela Autoridade Competente</li><li>2. Registro de publicação do Edital no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)</li></ol>
<b>REGRA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Publicar o Edital e seus anexos na íntegra e o extrato do edital no Diário Oficial do respectivo ente, bem como em jornal diário de grande circulação.</li></ul>
<b>FUNDAMENTO</b>	Inciso II, do art. 17, da Lei nº 14133/21 § 3º, do art. 25, da Lei nº 14133/21 §3º, do art. 53, da Lei nº 14133/21 Art. 54, da Lei nº 14133/21

Em seguida, encerra-se a fase de instrução processual e inaugura-se a fase externa do processo licitatório (no caso excepcional de contratação direta, inaugura-se a fase de contratação ou execução). Neste momento, o processo de contratação é aprovado pela autoridade competente e o Edital e seus anexos são publicados. A publicação do Edital segue procedimentos específicos, dependendo do órgão ou entidade da Administração Pública.

Essa etapa é garante a transparência e a competitividade no processo licitatório, permitindo que os licitantes sejam adequadamente informados.

Todos os interessados passam a ter acesso ao seu conteúdo, tomam conhecimento do objeto e das regras da licitação. Qualquer interessado terá acesso aos documentos de convocação e, se necessário, poderá solicitar esclarecimentos ou requerer a impugnação do instrumento, quando eivado de irregularidade. Compete ao agente da contratação, com apoio da equipe técnica, receber os pedidos de esclarecimentos ou de impugnação ao Edital e informar tempestivamente a autoridade competente para tomar a decisão. A partir da publicação do Edital, o processo licitatório poderá variar significativamente, a depender da modalidade de licitação adotada para a aquisição dos bens (pregão, concorrência, diálogo competitivo).

## 8ª etapa: decidir sobre pedidos de esclarecimento e impugnação do Edital

<b>RESPONSÁVEL</b>	Agente de Contratação
<b>PRAZO</b>	Conforme os prazos dispostos no Edital e as normas da legislação vigente
<b>ENTRADA</b>	1. Pedido de Esclarecimento; e/ou 2. impugnação do Edital
<b>SAÍDA</b>	1. Resposta administrativa
<b>REGRA</b>	• Considerar o disposto no Edital e nas normas da legislação vigente
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 164, da Lei nº 14133/21

A partir da publicação do Edital, qualquer interessado, no prazo legal, pode encaminhar pedidos de esclarecimento e/ou de impugnação ao Edital. Pedidos de esclarecimento e impugnações são formas de controle social que tem fundamento no princípio constitucional da legalidade (art. 37) e de petição (art. 5, XXXIV, a) e não exigem interesse recursal (qualquer cidadão é parte legítima para apresentar o pedido). Esses dispositivos são críticos para assegurar que:

- a. os licitantes possam dispor de informações completas sobre o objeto e as regras da licitação
- b. os órgãos e entidades possam sanar eventuais irregularidades, apontadas pelo cidadão.

O pedido de esclarecimento não tem por objetivo alterar o Edital, mas sim explicar algum ponto obscuro, equívoco ou omissão do Edital. É feito por meio de uma petição simples, ou seja, não exige formalidades, podendo ser encaminhado até mesmo por e-mail pelo interessado. A resposta ao pedido de esclarecimento deve ser publicado e estar disponível a todos os interessados.

A impugnação, por sua vez, tem por objetivo alterar o Edital para sanar uma irregularidade, pois permite o questionamento das regras licitatórias (afastar exigências, alterar regras, corrigir preços, etc.). Por isso, a impugnação tem efeito suspensivo (impede a abertura da sessão pública, caso não tenha sido respondida e publicada). Se a impugnação for acolhida e a alteração afetar a formulação das propostas, deve ser marcada nova data para o certame e haver republicação do Edital, com a reabertura dos prazos, etc. (sob pena de restrição ao caráter competitivo do certame). Se não, basta haver a retificação correspondente no Edital. Como essas decisões são vinculantes e se tornam parte do Edital, vinculando as partes, a impugnação deve ser respondida em até 1 dia útil antes da sessão. A impugnação é feita por meio de uma petição completa que deve apresentar o endereçamento, os fatos, os fundamentos e o pedido.

A partir da publicação do Edital, os licitantes terão prazo para, a partir dessa data, submeterem as suas propostas. No prazo estabelecido, o agente de contratação abrirá a sessão pública em local, data e horário estabelecido no Edital. Em seguida, ocorre o recebimento e a classificação das propostas. Com a abertura da sessão pública do processo licitatório inicia-se a etapa competitiva, onde os licitantes disputam o objeto.

## 9ª etapa: receber e classificar as propostas

<b>RESPONSÁVEL</b>	Agente de Contratação
<b>PRAZO</b>	Conforme os prazos dispostos no Edital
<b>ENTRADA</b>	1. Propostas recebidas
<b>SAÍDA</b>	1. Termo de classificação
<b>REGRA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Considerar o disposto no Edital e nas normas da legislação vigente</li></ul>
<b>FUNDAMENTO</b>	Inciso III, do art. 17, da Lei nº 14133/21 Art. 33, da Lei nº 14.133/2021

As regras desta etapa estarão dispostas no Edital, onde estarão discriminados o modo de disputa (aberto ou fechado) e o critério de julgamento (menor preço, maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior lance e maior retorno econômico). No modo aberto, os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes. Já no fechado as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.

Em seguida, ocorrerá o julgamento das propostas. Após o encerramento da etapa competitiva, o agente de contratação iniciará o julgamento da proposta mais bem classificada. O julgamento deverá seguir as regras estabelecidas no Edital e as especificações dispostas no Termo de Referência. Isso significa que o agente de contratação deverá observar: as especificações técnicas detalhadas do objeto, os critérios de qualificação técnica estabelecidos, as garantias, o prazo de entrega e os critérios de sustentabilidade.

## 10ª etapa: julgar e negociar as propostas

<b>RESPONSÁVEL</b>	Agente de Contratação
<b>PRAZO</b>	Conforme os prazos dispostos no Edital
<b>ENTRADA</b>	1. Termo de classificação
<b>SAÍDA</b>	1. Termo de julgamento
<b>REGRA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Observar todas as exigências do objeto licitado no Edital e no Termo de Referência</li></ul>
<b>FUNDAMENTO</b>	Inciso IV, do art. 17, da Lei nº 14133/21 Inciso II, do art. 41, da Lei nº 14133/21 Art. 61, da Lei nº 14133/21

A análise de amostras, o exame de conformidade ou a realização de prova de conceito é essencial em processos de contratação, pois busca assegurar a qualidade e adequação dos bens ou serviços ofertados pelos licitantes. Durante esse procedimento, amostras físicas, documentos ou protótipos podem ser examinados para verificar se atendem aos requisitos estabelecidos no Edital. Isso é crucial para garantir que o bem ou serviço proposto atenda aos padrões de desempenho e esteja em conformidade com as exigências técnicas. Caso a proposta em julgamento não atenda plenamente as exigências previstas no Edital e Termo de Referência, o agente de contratação recusará a proposta e passará ao julgamento da proposta subsequente até selecionar a proposta que atenda os requisitos do objeto licitado.

Definido o resultado do julgamento, a Administração poderá negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado. A negociação poderá ser feita com os demais licitantes, segundo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo definido pela Administração. Essa negociação será

conduzida pelo agente de contratação (ou a comissão de contratação), na forma estabelecido no regulamento do órgão ou entidade da Administração Pública e, depois de concluída, terá seu resultado divulgado a todos os licitantes e anexado aos autos do processo licitatório.

### 11ª etapa: habilitar o licitante

<b>RESPONSÁVEL</b>	Agente de Contratação
<b>PRAZO</b>	Conforme os prazos dispostos no Edital
<b>ENTRADA</b>	1. Termo de julgamento
<b>SAÍDA</b>	1. Termo de habilitação
<b>REGRA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Observar os requisitos de habilitação dispostos no Edital e nas normas da legislação vigente</li><li>• Verificar a existência de sanção que impeça a participação no certame e na futura contratação</li></ul>
<b>FUNDAMENTO</b>	Inciso V, do art. 17, da Lei nº 14133/21 Capítulo VI, da Lei nº 14.133/2021

Em seguida, ocorrerá a habilitação dos licitantes. Nesta etapa, verifica-se se os licitantes que tiveram suas propostas aceitas apresentam as qualificações e os requisitos exigidos pelo Edital. Os requisitos de habilitação estão previstos no Edital e dizem respeito à habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira. Neste momento, o agente de contratação também deverá consultar os cadastros de empresas inidôneas, suspensas e punidas, que estão impedidas de contratar com o Poder Público.

Na hipótese do licitante que tiver a proposta aceita ser inabilitado, o agente de contratação convocará o licitante da proposta classificada subsequente (8ª etapa). Essa proposta passará pelo julgamento (9ª etapa) e, posteriormente, o licitante passará pelo procedimento de habilitação

(10ª etapa). Este procedimento será repetido até que haja uma proposta aceita por licitante devidamente habilitado.

## 12ª etapa: julgar os recursos e registrar as informações

<b>RESPONSÁVEL</b>	Agente da Contratação (apoiado pela autoridade competente)
<b>PRAZO</b>	Definido em Lei (art. 165, da Lei nº 14133/21)
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Recurso protocolado</li><li>2. Termo de habilitação</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Decisão Recursal (se necessário)</li><li>2. Relatório de monitoramento (fase de licitação)</li></ol>
<b>FORMULÁRIO</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Minuta da decisão recursal</li><li>2. Minuta do relatório de monitoramento</li></ol>
<b>REGRA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Observar as regras do Edital e as normas da legislação vigente (juízo de admissibilidade e juízo de mérito)</li></ul>
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 165, da Lei nº 14133/21

Em seguida, caso sejam apresentados recursos, compete à autoridade do ato ou que proferiu a decisão recorrida, eventualmente, reconsiderar a decisão. Caso isso não ocorra, o recurso será encaminhado a autoridade hierarquicamente superior para o julgamento do recurso. A autoridade que proferiu a decisão não é competente para realizar o julgamento do recurso, cabendo-lhe, caso não reconsidere a decisão, instruir os autos do processo administrativo para subsidiar o julgamento da autoridade superior.

Além disso, independentemente da interposição de recursos, compete ao agente de contratação formular o relatório de monitoramento relativo à fase de licitação. Esse relatório deve: a) aferir os dados dos indicadores estabelecidos no planejamento; e, b) registrar todos os eventos que afetaram a execução da gestão de riscos, durante a fase de licitação.

## 13ª etapa: adjudicar o objeto, homologar a licitação e designar o gestor e/ou fiscal do contrato

<b>RESPONSÁVEL</b>	Autoridade Competente
<b>PRAZO</b>	Estabelecida em Edital (após julgamento dos recursos)
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ato que declara o(s) licitante(s) vencedor(es)</li><li>2. Decisão Recursal (se necessário)</li><li>3. Relatório de monitoramento (fase de licitação)</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ato que homologa a licitação e adjudica o objeto ao licitante</li><li>2. Portaria de designação do gestor e/ou fiscal do contrato</li></ol>
<b>FORMULÁRIO</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>3. Minuta de ato que homologa a licitação e adjudica o objeto ao licitante</li></ol>
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 71 da Lei nº 14133/21

Em seguida, ocorrerá a homologação do processo de licitação e a adjudicação do objeto ao licitante vencedor. Após a habilitação e encerrada a etapa de recursos, a autoridade competente analisará todo o processo e poderá proferir os seguintes atos decisórios:

- a) determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;
- b) revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;
- c) proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável; e
- d) adjudicar o objeto e homologar a licitação (autorizando a Administração a firmar o respectivo contrato de fornecimento).

Após a homologação, o resultado da licitação será publicado, encerrando-se assim a fase externa, competitiva, relativa à licitação. Neste momento, a Autoridade Competente também designará o gestor e o fiscal do contrato, conforme disposto no regulamento próprio do órgão ou entidade. O Tribunal de Contas da União recomenda divisão das funções entre gestão e fiscalização do contrato. O gestor é responsável pelas atividades gerenciais, relativas à administração do contrato. O fiscal



é responsável por lidar com os aspectos técnicos do objeto contratado. O fiscal administrativo trata de questões administrativas e burocráticas do contrato.

## 14ª etapa: assinar o contrato administrativo

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Gestor do Contrato (apoio do fiscal do contrato)
<b>PRAZO</b>	Estabelecido em Edital
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Publicação do ato que homologa a licitação e adjudica o objeto ao licitante</li><li>2. Portaria de designação do gestor e/ou fiscal do contrato</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>3. Contrato (assinado)</li></ol>
<b>REGRA</b>	Observar as regras do Edital e as normas da legislação vigente
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 90 da Lei nº 14133/21

---

Em seguida, o gestor do contrato convocará o vencedor da licitação para, em determinado prazo, assinar o termo de contrato ou para aceitar ou retirar o instrumento equivalente, sob pena de imposições de sanções previstas em Lei. Se o órgão ou entidade não realizar a convocação, dentro do prazo de validade da proposta indicado no edital, os licitantes ficarão liberados de seu compromisso com a Administração.

Se, no prazo e nas condições estabelecidas, o licitante vencedor não firmar o acordo, serão convocados os licitantes remanescentes, observando a ordem de classificação, para a celebração do contrato nas condições propostas pelo licitante vencedor. Na hipótese de nenhum dos licitantes aceitar a contratação nos termos do licitante vencedor, a Administração, poderá convocar os licitantes remanescentes para negociação, na ordem de classificação, com vistas à obtenção de preço melhor, mesmo que acima do preço do licitante vencedor ou adjudicar e celebrar o contrato nas

condições ofertadas pelos licitantes remanescentes, atendida a ordem classificatória, quando frustrada a negociação de melhor condição.

## 15ª etapa: gerir o contrato

<b>RESPONSÁVEL</b>	Gestor do Contrato (com apoio do fiscal do contrato)
<b>PRAZO</b>	Estabelecido em Edital
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Contrato administrativo assinado</li><li>2. Plano de Gestão de Riscos - PGR</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Relatórios de fiscalização</li><li>2. Relatório de monitoramento</li></ol>
<b>FORMULÁRIO</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Minuta do Relatório de Fiscalização</li><li>2. Minuta do Relatório de Monitoramento</li></ol>
<b>REGRA</b>	Conforme disposto no regulamento próprio do órgão ou entidade
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 117, da Lei nº 14133/21

Caberá ao fiscal registrar todas as ocorrências e recomendar as medidas corretivas necessárias a fiel execução do contrato administrativo. Além disso, é de responsabilidade do fiscal do contrato informar ao gestor do contrato, por meio de relatórios de fiscalização, o andamento do contrato, como também sobre as situações que demandam providências da autoridade superior. O fiscal do contrato pode contar com a assistência de terceiros.

Ao gestor do contrato compete verificar o cumprimento das obrigações contratuais, determinar o que for necessário para sanar as falhas cometidas pelo contratado ou pela Administração e elaborar os relatórios de monitoramento gerencial que permitirão aferir o desempenho da contratação. Conforme estabelece a Lei (§ 3º, do art. 117, da Lei nº 14133/21), o gestor e o fiscal do contrato serão auxiliados pelas unidades de controle interno e de assessoramento jurídico, de maneira a desempenhar adequadamente as suas funções.

## Sanções e reequilíbrio

Além disso, o gestor e o fiscal do contrato desempenham um papel fundamental na execução das ações previstas no Plano de Gestão de Riscos – PRG que visam assegurar a conformidade e o desempenho das contratações. Por essa razão, os relatórios de monitoramento devem:

- a) aferir os dados dos indicadores estabelecidos no planejamento; e,
- b) registrar todos os eventos que afetaram a execução da gestão de riscos, durante a fase de execução.

## 16ª etapa: receber o bem e pagar o fornecedor

<b>RESPONSÁVEL</b>	Gestor do Contrato (com apoio do Fiscal do Contrato, da Autoridade Competente e do Setor Financeiro)
<b>PRAZO</b>	De acordo com as cláusulas do contrato
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Documento atestado pelo gestor ou fiscal do contrato</li><li>2. Despacho da autoridade competente autorizando o pagamento</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Atesto de recebimento do bem</li><li>2. Pagamento do fornecedor</li></ol>
<b>FORMULÁRIO</b>	Minuta de atesto de recebimento do bem
<b>REGRA</b>	Conforme disposto no Edital e no instrumento contratual
<b>FUNDAMENTO</b>	Capítulos IX e X, da Lei nº 14133/21

Em seguida, será realizado o recebimento do bem, a liquidação da despesa e o pagamento pela Administração ao fornecedor que adimpliu a obrigação contratual. O procedimento de recebimento do bem deve observar as cláusulas estabelecidas no contrato, além disso, compete ao gestor e/ou fiscal verificar a conformidade com os requisitos e especificações técnicas, estabelecidas no Edital e no Termo de Referência.

Caso a entrega do bem esteja conforme as cláusulas do contrato e observe os requisitos e especificações do Edital e do Termo de Referência, o fiscal do contrato receberá o produto e atestará o seu recebimento em documento que servirá para a liquidação da despesa e a realização do pagamento. Caso o bem não esteja de acordo com as exigências do contrato, a entrega do produto deverá ser rejeitada e o fato informado à autoridade competente, a quem compete adotar as devidas providências legais. Nestas circunstâncias, o pagamento será glosado, pois o fornecimento foi executado em desacordo com o contrato.

Após a assinatura do atesto de recebimento do bem, a autoridade competente receberá o documento e aprovará o pagamento. Para tanto, será realizado despacho ao setor financeiro autorizando a liquidação da despesa, conforme a nota de empenho emitida em favor do fornecedor, e o respectivo pagamento. As condições e prazos são estabelecidos no Edital e no contrato administrativo.

## 17ª etapa: avaliar o processo de contratação

<b>RESPONSÁVEL</b>	Equipe de Planejamento da Contratação
<b>PRAZO</b>	Após o encerramento ou extinção do contrato
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Estudo Técnico Preliminar - ETP</li><li>2. Termo de Referência - TR</li><li>3. Edital</li><li>4. Contrato</li><li>5. Plano de Gestão de Riscos</li><li>6. Relatórios de Fiscalização</li><li>7. Relatórios de monitoramento (licitação e execução)</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>8. Relatório Final de Avaliação (Parecer Técnico)</li></ol>

---

<b>FORMULÁRIO</b>	Minuta do Relatório Final de Avaliação (Parecer Técnico)
<b>REGRA</b>	Observar o disposto nas metas e indicadores de contratação do Estudo Técnico Preliminar - ETP
<b>FUNDAMENTO</b>	Parágrafo único, do art. 11, da Lei nº 14133/21 § 3º, do art. 88, da Lei nº 14133/21

---

Por fim, os resultados do processo de contratação devem ser avaliados com o propósito de aprimorar o desempenho da Administração nos ciclos subsequentes de atendimento da mesma necessidade (contratação do mesmo bem). Por isso, ao final do contrato, compete a Equipe de Planejamento da Contratação realizar uma avaliação do processo como um todo, identificando se a solução contratada atendeu satisfatoriamente a necessidade da Administração, registrando as lições aprendidas para as futuras contratações de objetos da mesma natureza.

Essa avaliação é crítica para assegurar o aprimoramento contínuo e assegurar um melhor desempenho para as contratações públicas. Com este propósito, a adoção do registro cadastral cumpre um papel fundamental, pois permite aos órgãos e entidades dispor de um cadastro unificado de bons licitantes que efetivamente atingem as metas de desempenho da contratação. Desta forma, por meio do registro adequado, é possível que os órgãos e entidades da Administração Pública possa implementar medidas de incentivo aos licitantes que possuem ótimo desempenho anotado em seu registro cadastral.

É necessário aferir, com base nos indicadores pré-definidos no Estudo Técnico Preliminar - ETP, se as metas da contratação foram atendidas, registrar os eventos imprevistos e as eventuais justificativas para o não atingimento das metas. Exemplos de indicadores (e metas) comumente utilizados para aferir os resultados dos contratos de fornecimento de bens são: a) o grau de satisfação dos usuários com a utilização (meta: satisfação acima de 80%); b) número de dias em que a unidade requisitante permaneceu sem a disponibilidade do bem após a formalização da demanda (meta: 0 dias); c) o percentual de desconto obtido, em relação ao preço unitário de referência (meta: mínimo 15%).

---

# Apêndice C

## [OBRAS]



[Acesse aqui os principais artefatos](#)



## Fase de planejamento

### 1ª etapa: designar a equipe de planejamento

---

**RESPONSÁVEL**

Ordenador de despesas

---

**ENTRADA**

Planejamento Estratégico (PE)

---

**SAÍDA**

Portaria de designação da equipe de planejamento

---

**REGRA**

A equipe de planejamento deve ser formada por servidores do órgão ou entidade responsável pela contratação que possuam conhecimento técnico relacionado ao objeto que se pretende licitar

O ordenador de despesa deve designar, por meio de portaria devidamente assinada e publicada, a equipe de planejamento que será responsável por planejar as contratações.

## 2ª etapa: identificar a necessidade

<b>RESPONSÁVEL</b>	Equipe de planejamento
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Planejamento Estratégico (PE)</li><li>2. Plano Plurianual (PPA)</li><li>3. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)</li><li>4. Lei Orçamentária Anual (LOA)</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Documentos de Formalização da Demanda (DFD)</li></ol>
<b>REGRA</b>	Os DFDs devem conter as informações detalhadas sobre o problema público que a contratação pretende solucionar
<b>FUNDAMENTO</b>	Inciso I, art. 72, da Lei nº 14.133/2021

Para que se inicie a execução de uma obra pública, um longo caminho de planejamento é percorrido. Este planejamento começa pela identificação das necessidades de infraestrutura locais e essa informação deve estar descrita nos Documentos de Formalização da Demanda (DFD).

## 3ª etapa: designar a equipe de planejamento

<b>RESPONSÁVEL</b>	Equipe de planejamento
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Documentos de Formalização da Demanda (DFD)</li><li>2. Plano Plurianual (PPA)</li><li>3. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)</li><li>4. Lei Orçamentária Anual (LOA)</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Plano de Contratações Anual (PCA)</li><li>2. Plano de Logística Sustentável (PLS)</li></ol>

---

**REGRA**

O PCA deve dispor de todas as contratações pretendidas pelo órgão ou entidade públicos dentro de um exercício financeiro e o PLS deve traçar estratégias para que as contratações sejam executadas de forma sustentável

---

**FUNDAMENTO**

Inciso VII, art. 12, da Lei nº 14.133/2021  
Inciso VII, art. 8º, da Instrução Normativa nº 01/2010

---

Os PCA e PLS devem ser elaborados de forma que sejam compatíveis com o que foi determinado nos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA).

#### **4ª etapa: elaborar os Estudos Técnicos Preliminares**

---

**RESPONSÁVEL**

Equipe de planejamento

---

**ENTRADA**

1. Documento de Formalização da Demanda (DFD)

---

**SAÍDA**

1. Estudos Técnicos Preliminares (ETP)  
1. Plano de Gestão de Riscos

---

**REGRA**

O ETP deve apresentar o interesse público envolvido na contratação pretendida, descrever a melhor solução possível para o problema social que ela pretende solucionar, realizar a estimativa dos recursos que serão necessários, estabelecer o alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão, como também mapear possíveis riscos

---

**FUNDAMENTO**

Inciso I, art. 18 e art. 169, da Lei nº 14.133/2021

---

É nesse documento que deve constar a declaração de viabilidade do empreendimento que, sendo positiva, indica que a licitação pode ser iniciada. Ainda, maior destaque deve ser dado à análise custo-benefício da solução escolhida como a mais viável, pois ela possibilita que a Administração avalie



se os gastos que serão despendidos para a execução dessa solução serão mais baixos do que o retorno econômico e social que ela irá gerar. Para realizar essa análise, deve-se (IPEA, 2018):

- i. definir os custos e benefícios relevantes;
- ii. selecionar os programas alternativos;
- iii. catalogar e realizar a previsão quantitativa dos impactos;
- iv. monetizar os custos e benefícios;
- v. fazer o desconto e o cálculo do valor presente líquido do programa;
- e
- vi. executar a análise de sensibilidade, que permite demonstrar a forma como as variáveis relevantes para a decisão deveriam variar de modo a viabilizar a solução escolhida.

Em conjunto com o ETP, nos casos em que haja a necessidade de licenciamento ambiental, autorizações e/ou alvarás para a contratação de responsabilidade da Administração, esta deve obter os documentos antes da publicação do edital (TCU, 2021). Em casos de atividades modificadoras do meio ambiente, faz-se necessário a elaboração e aprovação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). O plano de gestão de riscos deve ser elaborado ainda nesta tarefa, junto ao ETP, a fim de identificar e tratar os possíveis riscos associados à contratação da obra.

## 5ª etapa: elaborar o anteprojeto

<b>RESPONSÁVEL</b>	Equipe de planejamento
<b>ENTRADA</b>	1. Estudos Técnicos Preliminares (ETP)
<b>SAÍDA</b>	1. Anteprojeto
<b>REGRA</b>	Esse documento deve conter todas as informações técnicas da obra ou serviço de engenharia, desde a demonstração e justificativa do programa de necessidades até o memorial descritivo de tudo que será utilizado durante a execução.
<b>FUNDAMENTO</b>	Inciso XXIV, art. 6º, da Lei nº 14.133/2021

O Anteprojeto é uma peça técnica que descreve o que deve constar no Projeto Básico. É no Anteprojeto que ocorre o desenvolvimento da solução técnica que atenderá o problema social definido no DFD.

## 6ª etapa: elaborar o Projeto Básico

<b>RESPONSÁVEL</b>	Responsável (eis) técnico (s) do órgão com inscrição no CREA ou CAU ou empresa contratada
<b>ENTRADA</b>	1. Estudos Técnicos Preliminares (ETP) 2. Anteprojeto
<b>SAÍDA</b>	1. Projeto Básico (PB)
<b>REGRA</b>	Deve ser elaborado de tal forma que permita definir e dimensionar o objeto contratado.
<b>FUNDAMENTO</b>	Inciso XXV, art. 6º, da Lei nº 14.133/2021

Tanto o Projeto Básico quanto o Termo de Referência possuem a função de caracterizar detalhadamente o que se pretende contratar. A diferença entre eles reside no objeto, pois o primeiro é voltado para obras e serviços de engenharia e o segundo, para bens e serviços comuns de engenharia. Entretanto, neste manual, iremos nos referir somente ao projeto básico, visto que este sozinho compreende os dois objetos de interesse dos contratos de obras.

O Projeto Básico é o documento mais importante, pois a qualidade de sua elaboração definirá o sucesso ou fracasso do processo de contratação do objeto, e deve estar pronto e aprovado por autoridade competente antes de iniciar a primeira fase da licitação, chamada também de interna ou preparatória.

Quando esse documento for elaborado por empresa contratada, sendo uma contratação integrada, ele deve ser submetido à aprovação da Administração que avaliará sua conformidade com o edital e as normas técnicas a ele direcionadas. Além disto, a contratada detém toda a responsabilidade quanto aos riscos do seu projeto. Nos casos de contratação semi-integrada, esse projeto pode ser

alterado pela contratada desde que haja inovações que favoreçam a obra e autorização da Administração.

Vale ressaltar que, conforme estabelece o § 3º, art. 18, da Lei nº 14.133/2021, o anteprojeto e o projeto executivo poderão ser dispensados, em casos de contratação de obras e serviços comuns de engenharia, quando da inexistência de prejuízos sobre o desempenho e a qualidade dos objetos pretendidos, sendo esses especificados apenas em Termos de Referências ou Projetos Básicos. Quando se tratar do regime de contratação integrada, o Projeto Básico também pode ser dispensado, de acordo com o § 2º, art. 46, da mesma lei.

Um elemento importante que deve constar no PB é a precificação do objeto, a qual é vista em forma de orçamento. O orçamento de uma licitação voltada para esse objeto é de fundamental importância por ser a referência dos preços propostos pelas empresas concorrentes participantes da fase externa do processo. Com isso, há a necessidade de que seja elaborado de forma detalhada e precisa, a fim de evitar a redução do lucro da empresa vencedora ou gastos excessivos dos recursos públicos.

As fases que compõem o orçamento de uma obra pública são (TCU, 2014):

- a) definir os serviços necessários para a exata execução da obra, tendo como base os projetos, memoriais descritivos e especificações técnicas;
- b) realizar um levantamento preciso do quantitativo desses serviços;
- c) calcular o custo unitário dos serviços;
- d) calcular o custo direto da obra; e,
- e) estimar as despesas indiretas e a remuneração da construtora.

São muitos os métodos para estimativa de custos de engenharia, ou seja, para a elaboração do orçamento, como, por exemplo, de relações históricas, detalhado e discriminado. O mais utilizado pela Administração é o detalhado, visto seu elevado nível de precisão.

Os valores estimados devem estar alinhados com aqueles praticados no mercado e acrescidos dos percentuais dos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência, valor percentual que incide sobre o custo global de referência para realização da obra ou serviço de engenharia, e Encargos Sociais (ES) – custos

impostos por leis sociais associados aos salários pagos para toda mão de obra assalariada e registrada (ENAP, 2022) – cabíveis, para isso, devem ser utilizados os parâmetros de forma sequenciada apresentados nos incisos I a IV, § 2º, art. 23, Lei nº 14.133/2021.

Contratações integradas ou semi-integradas poderão ser acrescidas de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o Anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético – onde constam a identificação do item com discriminação, unidade de medida, quantidade e custos unitário e total – conforme a composição dos custos unitários, com o uso da metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada sendo baseada em outras contratações similares e reservadas às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto. Neste caso, deve-se exigir aos licitantes que seus orçamentos sejam detalhados da mesma forma que o orçamento apresentado pela Administração (Brasil, 2021).

Além do orçamento devidamente detalhado, a contratante deve apresentar junto aos documentos as composições de custo unitário dos serviços utilizadas no cálculo do custo direto da obra, as Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRTs) dos profissionais responsáveis pela elaboração do orçamento e a declaração expressa do autor das planilhas orçamentárias quanto à compatibilidade dos quantitativos e dos custos constantes de referidas planilhas com os quantitativos do projeto de engenharia e os custos do Sicro, Sinapi ou outro sistema de custos (TCU, 2014).

## Fase de Instrução

### 7ª etapa: instruir o processo administrativo

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Ordenador de despesa
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Documento de Formalização da Demanda (DFD)</li><li>2. Estudo Técnico Preliminar (ETP)</li><li>3. Anteprojeto</li><li>4. Projeto Básico (PB)</li></ol>

---

---

**SAÍDA**

1. Processo Administrativo aberto
1. Portaria de designação do Agente de Contratação ou da Comissão de Contratação

---

**REGRA**

O Processo Administrativo deve ser devidamente autorizado pela autoridade competente, contando com o resumo do objeto que se pretende contratar e a origem do recurso para a execução da despesa. Junto a ele devem ser anexados os documentos já produzidos (ETP, Anteprojeto e PB). Ainda, nesse processo deve ser designado o responsável por garantir a correta condução do processo de licitação

---

**FUNDAMENTO**

Art. 18, da Lei nº 14.133/2021  
Arts. 3º e 5º, do Decreto nº 11.246/2022

---

Quando o objeto se enquadrar como serviço comum de engenharia, um agente de contratação (ou mais de um, se em ato motivado) será designado pelo ordenador de despesa, por meio de portaria devidamente assinada e publicada. No caso de serviço especial de engenharia ou quando o objeto se referir a obra, pelo grau de complexidade que apresenta, entende-se que deve ser formada comissão de contratação.

## 8ª etapa: elaborar o Projeto Executivo

---

**RESPONSÁVEL**

Responsável (eis) técnico (s) do órgão com inscrição no CREA ou CAU ou empresa contratada

---

**ENTRADA**

1. Projeto Básico (PB)

---

**SAÍDA**

1. Projeto Executivo (PE)

---

**REGRA**

O PE deve apresentar o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes ao objeto que se pretende contratar

---

**FUNDAMENTO**

XXVI, art. 6º, da Lei nº 14.133/2021

Com todo o processo até aqui construído já autorizado, a Administração poderá decidir se a elaboração do Projeto Executivo (PE) será realizada por sua própria equipe de planejamento ou por empresa contratada.

O Projeto Executivo é de caráter obrigatório para a realização de obras e serviços de engenharia, exceto quando for obra e/ou serviço comum de engenharia que não demonstrem a possibilidade de prejuízos para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados.

## 9ª etapa: elaborar o Edital

<b>RESPONSÁVEL</b>	Equipe de planejamento
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Estudo Técnico Preliminar (ETP)</li><li>2. Anteprojeto</li><li>3. Projeto Básico (PB)</li><li>4. Projeto Executivo (PE)</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Edital</li></ol>
<b>REGRA</b>	O Edital deve definir as regras e condutas a serem seguidas pelos participantes da licitação até a entrega da obra ou finalização do serviço de engenharia
<b>FUNDAMENTO</b>	Incisos V e VI, art. 18, da Lei n° 14.133/2021

As regras definidas no Edital devem estar alinhadas com os documentos produzidos nas etapas anteriores. Cada determinação descrita no Edital deve ser bem analisada e justificada, pois, se houver a necessidade de alterá-las posteriormente, levará a mudanças importantes para os licitantes, podendo ocasionar o atraso no processo.

O edital referente a obras e serviços de engenharia de grande vulto, ou seja, aqueles que possuem valor estimado superior a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), deve apresentar obrigatoriamente uma matriz de alocação de riscos entre contratante e contratado, como também deve informar sobre a obrigação do contratado em implantar programa de integridade no prazo de seis meses, contados a partir da assinatura do contrato. Entretanto, por mais

que outros objetos não exijam apresentação de matriz de alocação de riscos, recomendamos que ela, em conjunto com o mapa de riscos, seja aplicada em todas as contratações de obras e/ou serviços de engenharia.

O Edital deve exigir a entrega do as built, “conforme o executado”, o qual é caracterizado por um catálogo de projetos elaborados pela executora da obra, durante a construção ou reforma, que retrata, de forma exata, como o objeto foi construído e reformado, incluindo todas as plantas, memoriais e especificações detalhadas e quais insumos foram utilizados. É um documento fundamental pois permite que sejam realizadas futuras intervenções, para manutenção ou reformas, de forma mais segura, seguindo as recomendações do TCU (2014).

Poderão ser adotadas minutas padrões de editais nos casos de o objeto ser categorizado como serviços comuns de engenharia. Além disso, o Edital deve apresentar entre seus anexos a minuta do contrato a ser assinado pelas partes.

Concluída a devida elaboração do edital, este deve ser analisado e aprovado pela assessoria jurídica do órgão e juntado aos outros documentos gerados até aqui para que sejam publicados em sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade, garantindo, assim, a divulgação e devida transparência do processo.

## Fase de Licitação

### 10ª etapa: publicar Edital e demais documentos

<b>RESPONSÁVEL</b>	Agente de Contratação ou Comissão de Contratação
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Estudo Técnico Preliminar (ETP)</li><li>2. Anteprojeto</li><li>3. Projeto Básico (PB)</li><li>4. Projeto Executivo (PE)</li><li>5. Edital</li><li>6. Aviso de Edital</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Estudo Técnico Preliminar (ETP) publicado</li><li>2. Anteprojeto publicado</li><li>3. Projeto Básico (PB) publicado</li><li>4. Projeto Executivo (PE) publicado</li><li>5. Edital publicado</li><li>6. Aviso de Edital publicado</li></ol>

---

**REGRA**

Ao publicar o Edital e o seu aviso, todos os documentos que foram base sua elaboração devem ser publicados juntos, a fim de dar transparência ao processo

---

**FUNDAMENTO**

Inciso II, art. 17, da Lei nº 14.133/2021

---

Este é o momento em que a sociedade e o mercado são informados sobre a intenção da administração pública em licitar determinado bem ou serviço a partir da publicação do Edital e dos demais documentos produzidos até aqui.

O aviso e o edital deverão ser publicados de acordo com o local do órgão interessado, caso seja por órgão da Administração Pública Federal, será publicado no diário oficial da esfera e localidade as quais o certame se aplica, bem como em jornal de grande circulação. O art. 164, da Lei de Licitações, estabelece o prazo recursal de até três dias úteis antes da data de abertura do certame para impugnar o edital ou protocolar solicitação de esclarecimento.

A partir da publicação do Edital, os interessados podem entrar com recursos relacionados à licitação. São cabíveis recursos nos casos de:

- i. ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;
- ii. julgamento das propostas;
- iii. ato de habilitação ou inabilitação de licitante;
- iv. anulação ou revogação da licitação; e
- v. extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração.

O prazo para que atores externos entrem com recursos é de três dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata. Além do recurso e do pedido de esclarecimento, também há o pedido de reconsideração, devendo ser apresentado no prazo de três dias, contados da data de intimação, no que se relaciona a ato do qual não caiba recurso hierárquico. Tanto o recurso, quanto o pedido de reconsideração possuem efeitos suspensivos do ato ou decisão a que se referem até que haja decisão final por autoridade competente.



## 11ª etapa: receber as propostas dos licitantes

---

**RESPONSÁVEL** Agente de Contratação ou Comissão de Contratação

---

**ENTRADA** Edital publicado

---

**SAÍDA** Propostas dos licitantes

---

### REGRA

A apresentação das propostas pode ser realizada de dois modos, de forma isolada ou conjunta, são eles: i. aberto, onde os licitantes apresentam suas propostas através de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, sendo vedado quando adotado junto ao critério de julgamento técnica e preço; e ii. fechado, neste modo as propostas permanecem em sigilo até a data e a hora designadas para serem divulgadas, sendo este modo vedado quando utilizado de forma isolada junto aos critérios de julgamento menor preço ou maior desconto

---

**FUNDAMENTO** Inciso III, art. 17, da Lei nº 14.133/2021

---

Nesse momento de disputa, ao optar pelos lances abertos, a vantagem da Administração é a competição entre os licitantes que tenderão, cada vez mais, a baixar seus valores, visto que conhecem as propostas dos concorrentes. E, ao optar pelo modo fechado, os licitantes farão suas propostas “as escuras” sendo mais fidedignos ao real valor da proposta, implicando desta forma, maior economia aos cofres públicos.

Os prazos mínimos a serem obedecidos para a apresentação das propostas são:

- **10 dias úteis:** quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;

- **25 dias:** quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;
- **35 dias:** quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas a, b e c, I, art. 55, da Lei nº 14.133/2021;
- **60 dias:** quando o regime de execução for de contratação integrada

Quando adotado o critério de julgamento técnica e preço ou melhor técnica ou conteúdo artístico, o prazo de apresentação das propostas é de 35 dias úteis. Cabe destacar que esses prazos podem ser reduzidos até a metade nas licitações realizadas pelo Ministério da Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Caso a Administração Pública necessite fazer alterações no Edital após a publicação, ela deverá publicar novamente, além de adequar os prazos e procedimentos constantes, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

## 12ª etapa: analisar as propostas dos licitantes

<b>RESPONSÁVEL</b>	Agente de Contratação ou Comissão de Contratação
<b>ENTRADA</b>	Propostas dos licitantes
<b>SAÍDA</b>	Propostas julgadas
<b>REGRA</b>	As propostas serão julgadas com base nos critérios pré-definidos no Edital, de acordo com a modalidade escolhida. Os gestores deverão fazer uso de técnicas de análises para comparar as alternativas, como, por exemplo, custo-benefício, multicritério, de custo e de riscos
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 33, da Lei nº 14.133/2021

Essa atividade consiste em avaliar a conformidade das propostas apresentadas ou apenas avaliar a proposta mais bem classificada. Serão desclassificadas aquelas que apresentarem as características expostas nos incisos I a V, art. 59, da atual Lei de Licitações.

Em caso de empate entre propostas, os critérios utilizados devem ser os apresentados nos incisos I a IV, art. 60, da Lei de Licitações, obedecendo a sequência. Se ainda persistir o empate, será dada preferência aos serviços prestados pelas empresas indicadas nos incisos I a IV, § 1º, art. 60 da mesma lei.

Para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço do objeto analisado, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários considerados relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.

Definida a melhor proposta, havendo diferença mínima de 5% da segunda melhor proposta, fica à escolha da Administração admitir ou não o reinício da disputa aberta, de acordo com o que foi estabelecido no Edital, para definir as demais colocações.

Estabelecido o resultado final do julgamento, é facultado à Administração decidir negociar com os demais licitantes condições mais vantajosas, conforme esteja disposto em regulamento próprio do órgão ou entidade. Recomenda-se que a negociação seja realizada pelo Agente de Contratação, tendo em vista os princípios da economicidade e da indisponibilidade do interesse público. A negociação deve acontecer desde que siga a ordem de classificação inicial, quando o primeiro colocado, mesmo após negociação, for desclassificado por sua proposta ser acima do preço máximo definido pela contratante.

### **13ª etapa: habilitar as propostas dos licitantes**

---

**RESPONSÁVEL**

Agente de Contratação ou Comissão de Contratação

---

**ENTRADA**

Propostas julgadas

---

---

**SAÍDA** Propostas habilitadas

---

**REGRA** A habilitação das propostas se dá a partir da verificação das informações e documentos apresentados pelo licitante vencedor – ou por todos os licitantes participantes, quando a fase de habilitação ocorrer antes do julgamento – que demonstram a capacidade deles de executar o objeto licitado

---

**FUNDAMENTO** Inciso V, art. 17, da Lei nº 14.133/2021

---

A habilitação poderá ocorrer antes das fases de apresentação de propostas e lances, quando for o caso, e do julgamento, desde que esteja expressamente previsto no edital, bem como, mediante a apresentação de ato que explicita os benefícios decorrentes dessa decisão. As condições de habilitação devem ser estabelecidas no edital e poderá ocorrer por meio de processo eletrônico. As propostas que não atenderem aos requisitos serão desclassificadas.

## 14ª etapa: homologar e adjudicar as propostas

---

**RESPONSÁVEL** Ordenador de despesa

---

**ENTRADA** Propostas analisadas

---

**SAÍDA** 1. Declaração de Homologação  
2. Termo de Adjudicação

---

**REGRA** A homologação deve conceder ao processo licitatório o reconhecimento de legalidade e a adjudicação verificará a legalidade da licitação e a permanência do interesse público na contratação, como atribui ao licitante vencedor o objeto da licitação

---

**FUNDAMENTO** Incisos I a IV, art. 71, da Lei nº 14.133/2021

---

Tanto a Declaração de Homologação quanto o Termo de Adjudicação devem ser publicados em jornal oficial da esfera de governo a que pertence o órgão ou entidade que realizou a licitação.

## Fase Contratual

### 15ª etapa: celebrar contrato entre a Administração e o licitante vencedor

<b>RESPONSÁVEL</b>	Ordenador de despesa
<b>ENTRADA</b>	Proposta vencedora
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Contrato assinado</li><li>2. Portarias de designação do gestor e dos fiscais do contrato</li><li>3. Ordem de serviço assinada</li></ol>
<b>REGRA</b>	A fase contratual é o momento em que o contrato administrativo é celebrado para a realização da obra, iniciando com a convocação do licitante vencedor para a assinatura do contrato, a emissão da ordem de serviço pela Administração, e pela emissão da portaria designando o gestor e os fiscais do contrato, e encerrando com o recebimento final da obra
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 8º, do Decreto nº 11.246/2022

No caso de recusa do adjudicatário em assinar o contrato, caracteriza-se como descumprimento total da obrigação assumida pelo vencedor e este deverá arcar com as penalidades legalmente estabelecidas e com a imediata perda da garantia de proposta em favor da Administração. A partir disso, o órgão ou entidade pública pode convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a celebração do contrato nas condições propostas pelo licitante vencedor. Se nenhum deles aceitar, a Administração pode negociar com eles, obedecendo a ordem classificatória, para obter o melhor preço, mesmo que acima do preço do primeiro adjudicatário ou, quando frustrada a negociação, adjudicar e celebrar o contrato nas condições dos outros licitantes.

## **Ajustes contratuais**

Os contratos administrativos poderão ser alterados, desde que devidamente justificados, nos casos apresentados nos incisos I e II do art. 124, da Lei de Licitações. Poderão ser feitas alterações nas especificações técnicas, cronograma físico-financeiro e planilhas orçamentárias, também com justificativa previamente autorizada pelo ordenador de despesa para celebrar o contrato. É necessário atentar para a manutenção da qualidade, garantia e desempenho requeridos inicialmente para os materiais a serem empregados, no caso de alterações nas especificações técnicas.

Especificamente sobre obras e serviços de engenharia, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado nos casos de aditamentos que alterem a planilha orçamentária. Nas alterações contratuais para supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e os colocado no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração, pois houve custos de aquisição devidamente comprovados e reajustados monetariamente, além disso, poderá caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

## **Aditivos ao contrato**

Os termos aditivos são documentos que formalizam alterações no contrato inicial, podendo ser escrito ou eletrônico, e juntados ao processo que originou a contratação, divulgados e publicados em meio de comunicação oficial, exceto quando for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, os termos e o contrato podem ser mantidos em sigilo, conforme ditar a legislação sobre acesso à informação.

A formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato, sendo exceção os casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de um mês. Os aditivos ao contrato devem restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial. A celebração desse documento fica dispensada e substituída

por simples apostila quando da necessidade de registros que não caracterizam alterações contratuais, como nas situações expostas pelos incisos I a IV, art. 136, da Lei nº 14.133/2021.

### **Atrasos da execução contratual**

O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará a empresa contratada ao pagamento de multa de mora, na forma prevista em edital ou no contrato. A multa não impede que a Administração a converta em compensatória e promova a extinção unilateral do contrato com a aplicação cumulada de outras sanções previstas.

### **Infrações e sanções administrativas**

Em casos de infrações administrativas, a Administração poderá aplicar as seguintes sanções: advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar. Levar-se-á em consideração para aplicação dessas sanções a natureza e a gravidade da infração cometida, as peculiaridades do caso concreto, as circunstâncias agravantes ou atenuantes, os danos que dela provierem para a Administração e a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme norma e orientações dos órgãos de controle.

### **Motivos para a extinção do contrato**

A extinção do contrato pode ser determinada por ato unilateral e escrito da Administração, com exceção de descumprimento decorrente de sua própria conduta; de forma consensual, por conciliação, por mediação, por comitê de resolução de disputas, desde que haja interesse por parte da Administração; ou determinada por decisão arbitral, decorrente de cláusula compromissória ou compromisso arbitral, ou por decisão judicial.

São motivos para extinção do contrato decorrentes de falhas da contratada, desde que formalmente motivada pela Administração e acrescentada ao processo, as situações apresentadas nos incisos I a IX, art. 137, da Lei nº 14.133/2021.

Quando a falha for por parte da Administração, o contratado terá direito de extinguir o contrato quando as situações apresentadas nos incisos I a V, § 2º, art. 137, da Lei nº 14.133/2021 ocorrerem. Nesses casos, o contratado terá direito à devolução da garantia, aos pagamentos devidos pela execução do contrato até a data de extinção e ao pagamento do custo de desmobilização.

### **Subcontratação**

Toda subcontratação deve ser autorizada expressamente pela Administração. Só poderá ocorrer subcontratação total ou parcial quando prevista em edital. É vedada a subcontratação no caso apresentado pelo § 3º, art. 122, da Lei nº 14.133/2021 e quando decidida pela inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.

### **Medições**

Antes que ocorra o pagamento, é preciso saber se o que foi estabelecido no Contrato foi, de fato, executado. Para isso, os fiscais do contrato devem acompanhar as medições das obras e/ou serviços de engenharia realizadas pelo contratado.

Os critérios de medições dos serviços devem ser coerentes com aqueles aplicados no planejamento e nas composições de custos. Sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal e na forma de relatórios, onde serão registrados os levantamentos, cálculos e gráficos necessários à discriminação e determinação das quantidades dos serviços efetivamente executados.

## **Fase de Execução**

### **16ª etapa: receber as propostas dos licitantes**

<b>RESPONSÁVEL</b>	Agente de Contratação ou Comissão de Contratação
<b>ENTRADA</b>	Ordem de serviço
<b>SAÍDA</b>	1. Relatórios periódicos de monitoramento 2. Relatórios periódicos de fiscalização



---

**REGRA**

A execução, o monitoramento e fiscalização do contrato terão início após a emissão da ordem de serviço, desde que sejam apresentados os documentos que ratificam a conformidade da obra

---

**FUNDAMENTO**

Parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 e art. 19, do Decreto nº 11.246/2022

---

Os relatórios periódicos elaborados pelos fiscais, a partir das medições, devem ser entregues aos gestores dos contratos para que, com os resultados obtidos, realize o monitoramento e siga os devidos procedimentos para a realização justa dos pagamentos.

**17ª etapa: pagar os fornecedores**

---

**RESPONSÁVEL**

Ordenador de despesa

---

**ENTRADA**

Termo de recebimento do objeto

---

**SAÍDA**

Notas fiscais de pagamento

---

**REGRA**

Os pagamentos referentes aos objetos deverão ser efetuados, ou a partes deles, desde que haja a comprovação de sua efetiva entrega ou prestação por parte da contratada, tendo por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo

---

**FUNDAMENTO**

Inciso III, art. 18, da Lei nº 14.133/2021

---

O pagamento deve seguir a seguinte ordem cronológica: i. fornecimento de bens, ii. locações, iii. prestação de serviços e iv. realização de obras. Podendo esta ordem ser alterada com o devido enquadramento nas situações mencionadas nos itens I, II, III, IV e V, § 1º, art. 141, da Lei nº 14.133/2021, a prévia justificativa do ordenador de despesa e posterior comunicação aos órgãos de controles externo e interno. Os contratos serão remunerados por preços fixos, seja por

---

preço global ou unitário. É vedado o pagamento antecipado, parcial ou total de parcelas contratuais vinculadas à execução de obras ou à prestação de serviços de engenharia, cabendo exceções somente em situações específicas (§§ 1º e 2º, art. 145, da Lei nº 14.133/2021).

O objeto será recebido, provisoriamente, pelo responsável pela fiscalização e acompanhamento, mediante a apresentação de termo detalhado, assinado por ambas as partes, quando for verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico; e, definitivamente, por agente ou comissão de contratação, mediante termo detalhado, assinado por ambas as partes do contrato, que comprove o atendimento das exigências contratuais.

Os prazos e métodos para os recebimentos poderão ser definidos no contrato ou em regulamento. Se o objeto estiver em desacordo com o estabelecido, os responsáveis pelo recebimento poderão rejeitá-lo no todo ou em partes. A contratada deverá entregar a obra com todas as utilidades previstas no projeto. Além disso, também é de sua responsabilidade a obtenção de licenças e regularização das obras e ou serviços de engenharia concluídas, mediante agendamento de vistoria junto aos órgãos federais, estaduais e municipais e concessionárias de serviços públicos.

## Fase de Avaliação

### 18ª etapa: avaliar o processo de contratação

<b>RESPONSÁVEL</b>	Equipe de Planejamento
<b>ENTRADA</b>	Termo de recebimento do objeto
<b>SAÍDA</b>	Parecer técnico
<b>REGRA</b>	A avaliação deve ser realizada a partir da análise e registro dos resultados e impactos resultantes da contratação
<b>FUNDAMENTO</b>	Parágrafo único, do art. 11, da Lei nº 14133/21

A avaliação consiste em analisar se o objeto da contratação entregue pela empreiteira atendeu à necessidade identificada pela Administração. A tarefa de avaliação é crítica para aferir os resultados da contratação, analisar o cumprimento das metas e o alcance dos objetivos da contratação. Além disso, todas as informações do processo licitatório para identificar os pontos em que houve erros e acertos, e, a partir deles, acumular conhecimento que permitam aprimorar os futuros processos de contratação.

# Apêndice D

## [Alienação de bens móveis]



[Acesse aqui os principais artefatos](#)



### 1ª etapa: designar a Comissão de Avaliação e Desfazimento de bens

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Autoridade competente
--------------------	-----------------------

---

<b>ENTRADA</b>	-
----------------	---

---

<b>SAÍDA</b>	1. Portaria de designação da Comissão de Avaliação e Desfazimento de bens
--------------	---

---

<b>REGRA</b>	A avaliação e classificação dos bens será realizada por uma Comissão Especial nomeada pela autoridade competente, composta por, no mínimo, três servidores do órgão ou da entidade
--------------	--

---

<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 10, do Decreto nº 9.373/2018
-------------------	-----------------------------------

---

## 2ª etapa: determinar os bens para desfazimento

<b>RESPONSÁVEL</b>	Comissão de Avaliação e Desfazimento de bens
<b>ENTRADA</b>	1. Portaria de nomeação da Comissão
<b>SAÍDA</b>	1. Relação de bens para desfazimento 2. Inserção nos instrumentos de planejamento (Lei de Diretrizes Orçamentárias, Planejamento Estratégico e Plano de Logística Sustentável)
<b>REGRA</b>	A Comissão de Desfazimento de bens utilizará o inventário do patrimônio, que deve indicar os bens julgados inservíveis, para ser iniciado o processo de desfazimento. A alienação representará uma receita de capital na Lei Orçamentária
<b>FUNDAMENTO</b>	Artº 3, do Decreto nº 9.373/2018

## 3ª etapa: realizar o Laudo de avaliação dos bens

<b>RESPONSÁVEL</b>	Comissão de Avaliação e Desfazimento de bens
<b>ENTRADA</b>	1. Relação de bens para desfazimento. 2. Planejamento Estratégico 3. Plano de Logística Sustentável 4. Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>SAÍDA</b>	1. Laudo de avaliação de bens.
<b>REGRA</b>	A avaliação é feita pela comissão de avaliação e alienação que deve considerar detalhes técnicos e documentais do objeto, variando conforme a organização e considerando particularidades de certos bens. Ao final da avaliação, deve ser expedido o laudo com as informações técnicas e a classificação do bem
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 3º e Art. 10 do Decreto nº 9.373/2018

## 4ª etapa: minutar o Termo de referência

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Comissão de Avaliação e Desfazimento de bens
<b>ENTRADA</b>	1. Laudo de avaliação de bens
<b>SAÍDA</b>	1. Minuta do Termo de referência
<b>REGRA</b>	A minuta do Termo de Referência para bens móveis deve descrever o objeto a ser leiloado, junto às informações técnicas essenciais acerca do item, o valor mínimo da proposta e os detalhes sobre o processo de transferência
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 6º, da Lei nº14.133/2021

---

## 5ª etapa: minutar o Edital

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Comissão de Licitações e Contratos
<b>ENTRADA</b>	1. Termo de referência
<b>SAÍDA</b>	1. Minuta do Edital
<b>REGRA</b>	O Edital deve estabelecer as diretrizes e procedimentos que os participantes da licitação devem seguir, desde as condições de participação, até o pagamento e entrega dos bens
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 25, da Lei nº14.133/2021

---

## 6ª etapa: verificar a conformidade legal

<b>RESPONSÁVEL</b>	Assessoria jurídica
<b>ENTRADA</b>	1. Minuta do Edital de Desfazimento 2. Termo de Referência
<b>SAÍDA</b>	1. Parecer jurídico (Minuta do Edital e o Termo de Referência)
<b>REGRA</b>	A verificação da conformidade legal deverá ocorrer por meio da revisão dos documentos licitatórios, identificando qualquer irregularidade ou nulidade. Se tudo estiver em conformidade, é expedido um parecer jurídico autorizando a licitação
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 53, da Lei nº14.133/2021

## 7ª etapa: publicar o Edital

<b>RESPONSÁVEL</b>	Comissão de Licitações e Contratos
<b>ENTRADA</b>	1. Minuta do Edital aprovado
<b>SAÍDA</b>	1. Chamamento público para Leilão
<b>REGRA</b>	O edital e os documentos utilizados para sua elaboração deverão ser disponibilizados em um site eletrônico oficial, incluindo o Portal Nacional de Contratações Públicas, e também afixados na sede da Administração, podendo ser divulgados por outros meios para ampliar a publicidade
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 54, da Lei nº14.133/2021

## 8ª etapa: realizar o leilão

---

**RESPONSÁVEL**

Leiloeiro (ou Servidor efetivo)

---

**ENTRADA**

1. Chamamento para Leilão e propostas de aquisição

---

**SAÍDA**

1. Arrematação do objeto

---

**REGRA**

No leilão, o critério utilizado é maior lance acima do valor mínimo estipulado no Termo de Referência. Os lances começam após a apresentação do item e seu valor mínimo. Os resultados são registrados na ata da licitação. O leilão pode ser presencial, misto e online, sendo este último o mais conveniente e econômico

---

**FUNDAMENTO**

Art. 31, da Lei nº14.133/2021

---

## 9ª etapa: receber o pagamento

---

**RESPONSÁVEL**

Leiloeiro (Servidor efetivo)

---

**ENTRADA**

1. Resultado do Leilão

---

**SAÍDA**

1. Pagamento do Objeto

---

**REGRA**

O pagamento pode ser feito de diversas maneiras, conforme o Edital do leilão. As opções comuns incluem pagamento imediato em espécie ou por uma guia de recolhimento

---

**FUNDAMENTO**

Art. 31, da Lei nº14.133/2021

---



## 10ª etapa: entregar os bens arrematados

---

**RESPONSÁVEL** Leiloeiro (ou órgão público)

---

**ENTRADA** 1. Comprovação do pagamento

---

**SAÍDA** 1. Entrega do bem ao arrematante

---

**REGRA** A entrega de bens móveis arrematados ocorre após a confirmação do pagamento no sistema de pagamento ou com a apresentação do recibo. A entrega é feita ao arrematante mediante apresentação de documento de identificação ou um representante vinculado à pessoa jurídica

---

**FUNDAMENTO** Art. 31, da Lei nº14.133/2021

---

## 11ª etapa: avaliar o Processo de alienação

---

**RESPONSÁVEL** Órgãos de Controle Interno e Externo.

---

**ENTRADA** 1. Autos do Processo

---

**SAÍDA** 1. Relatório final

---

**REGRA** A avaliação deve ser conduzida com base na análise das contas e na documentação do processo de alienação, assim como nas consequências relacionadas ao desfazimento e ao retorno econômico da licitação

---

**FUNDAMENTO** Parágrafo único, do art. 11, da Lei nº14.133/2021

---

# Apêndice E

## [Alienação de Bens Imóveis]



[Acesse aqui os principais artefatos](#)



### 1ª etapa: elaborar proposta de autorização

---

**RESPONSÁVEL**

Comissão de Alienação ou Órgão Gestor do Patrimônio

---

**ENTRADA**

Lei de Diretrizes Orçamentárias/Orçamento do exercício

---

**SAÍDA**

Proposta de autorização legislativa

---

**REGRA**

A autoridade competente deve criar uma Comissão de Alienação de Bens, que terá a responsabilidade de elaborar a Proposta de Autorização para Alienação de Imóveis, que será enviada até o órgão legislativo competente ao nível federativo ao qual o Bem esteja vinculado

---

**FUNDAMENTO**

Art. 76, da Lei nº14.133/2021

---

## 2ª etapa: autorizar alienação

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Órgão legislativo correspondente
<b>ENTRADA</b>	Proposta de autorização legislativa
<b>SAÍDA</b>	Aprovação da proposta e publicação da lei que autoriza a alienação
<b>REGRA</b>	A proposta deve ser recebida e deliberada pelo Órgão legislativo correspondente. Caso o parecer seja positivo, a proposta será aprovada na forma de lei que autoriza a alienação
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 76, da Lei nº14.133/2021

---

## 3ª etapa: realizar o laudo de avaliação de bens

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Equipe técnica obrigatoriamente composta por engenheiros, agrônomos ou arquitetos com registro profissional
<b>ENTRADA</b>	Relação de Imóveis para Desfazimento
<b>SAÍDA</b>	Laudos de Avaliação de Bens
<b>REGRA</b>	A avaliação de bens imóveis deve ser conduzida por profissionais de Engenharia ou Arquitetos com registro profissional, obedecendo às normas da ABNT NBR 14.653, incluindo informações específicas no laudo
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 11-A, da Lei nº 9.636/1998

---

## 4ª etapa: elaborar o Termo de Referência

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Comissão de avaliação e desfazimento de Imóveis
<b>ENTRADA</b>	Laudo de Avaliação do Imóvel
<b>SAÍDA</b>	Termo de Referência
<b>REGRA</b>	O termo de referência para bens imóveis deve incluir a descrição detalhada do bem, justificativa, valor do bem e da avaliação, a autorização legislativa, forma de incorporação ao patrimônio do Estado, além de informações gerais relacionados ao leilão
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 6º, da Lei nº14.133/2021

---

## 5ª etapa: minutar o Edital

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Comissão de Licitações e Contratos
<b>ENTRADA</b>	Termo de Referência
<b>SAÍDA</b>	Minuta do Edital
<b>REGRA</b>	O Edital deve estabelecer os procedimentos e condutas que os participantes da licitação devem seguir, desde os critérios de participação até os processos de pagamento, transferência do imóvel e responsabilidades relativas a encargos ou pendências
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 25, da Lei nº14.133/2021

---

## 6ª etapa: verificar a conformidade legal

<b>RESPONSÁVEL</b>	Assessoria Jurídica
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Minuta do Edital de Desfazimento</li><li>2. Termo de Referência</li><li>3. Minuta do Contrato de Compra e Venda</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	Parecer jurídico (Minuta do Edital, Termo de Referência e Minuta do Contrato de Compra e Venda)
<b>REGRA</b>	A verificação da conformidade legal ocorre por meio da análise dos documentos licitatórios, para detectar eventuais irregularidades ou nulidades. Se tudo estiver de acordo, emite-se um parecer jurídico que autorize a realização da licitação
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 53, da Lei nº14.133/2021

## 7ª etapa: publicar o Edital

<b>RESPONSÁVEL</b>	Comissão de Licitações e Contratos
<b>ENTRADA</b>	Minuta do Edital aprovado
<b>SAÍDA</b>	Chamamento Público para Leilão
<b>REGRA</b>	O edital e os instrumentos auxiliares correspondentes deverão ser disponibilizados em um site eletrônico oficial, que inclui o Portal Nacional de Contratações Públicas, e também deverão ser fixados fisicamente na sede da Administração. Além disso, é permitida a divulgação por outros meios com o propósito de ampliar a publicidade do certame
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 31, da Lei nº14.133/2021

## 8ª etapa: realizar o leilão

<b>RESPONSÁVEL</b>	Leiloeiro (ou servidor efetivo)
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Chamamento para Leilão</li><li>2. Propostas de Aquisição.</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Arrematação do imóvel</li></ol>
<b>REGRA</b>	No leilão, os lances são iniciados após a apresentação do item e seu valor mínimo. O vencedor deve ser o indivíduo que efetuou o maior lance acima do valor mínimo estipulado. Os resultados são registrados na ata da licitação
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 31, da Lei nº14.133/2021

## 9ª etapa: publicar o resultado do leilão

<b>RESPONSÁVEL</b>	Autoridade competente
<b>ENTRADA</b>	Resultado do Leilão
<b>SAÍDA</b>	Publicação do Resultado do Leilão no Diário Oficial
<b>REGRA</b>	O resultado do leilão é divulgado, com o arrematante ocupando a primeira posição na colocação. Em caso de desistência ou impedimento do primeiro colocado, sua posição é ocupada pelo participante seguinte

## 10ª etapa: assinar contrato de compra e venda

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Arrematante
<b>ENTRADA</b>	Resultado do Leilão
<b>SAÍDA</b>	Assinatura do Contrato de compra e venda ou Contrato de Promessa de compra do imóvel
<b>REGRA</b>	A assinatura do contrato de compra e venda implica na obrigação de uma das partes a pagar determinado valor pelo bem arrematado, e, em contrapartida, a administração pública, representada pelo leiloeiro, é obrigada a transferir o domínio do imóvel ao comprador
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 481. da Lei nº 10.406/2002

---

## 11ª etapa: efetivar as contraprestações

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Leiloeiro (ou Órgão Público)
<b>ENTRADA</b>	Documentos de Efetivação de Pagamento
<b>SAÍDA</b>	Expedição da Escritura do Imóvel
<b>REGRA</b>	A escrituração do imóvel ocorre posteriormente à assinatura do Contrato de Compra e Venda e ao pagamento do imóvel pelo arrematante. A escrituração consolida o processo de alienação do imóvel
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 3º da Lei nº 6.015/1975

---

## 12ª etapa: avaliar o processo de alienação

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Órgãos de Controle Interno e Externo
<b>ENTRADA</b>	Autos do processo
<b>SAÍDA</b>	Relatório final
<b>REGRA</b>	A avaliação deve ser realizada tendo em conta a análise das contas e da documentação envolvida no processo licitatório e a transferência do objeto
<b>FUNDAMENTO</b>	Parágrafo único, art. 11, da Lei nº14.133/2021

---



# Apêndice F

## [Contrato PÚBLICO DE Solução Inovadora]



[Acesse aqui os principais artefatos](#)



### FASE DE PLANEJAMENTO

#### 1ª etapa: análise de problemas e oportunidades

<b>RESPONSÁVEL</b>	Gerência competente
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Plano de Logística Sustentável</li><li>2. Plano de Contratações Anual</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Elaboração de relatório de mapeamento dos problemas e oportunidades</li></ol>
<b>REGRA</b>	Identificação das causas, consequências, impactos direto/indireto, relevância e o desafio tecnológico a ser superado
<b>FORMULÁRIO</b>	Relatório
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 12, Lei Complementar nº 182/2021

A análise interna e externa de problemas e oportunidades é uma forma de analisar o trabalho desenvolvido pela entidade ou órgão público, buscando identificar possíveis resultados e impactos negativos e possibilidade de oportunidades de melhorias. Após o mapeamento dos problemas devem ser observados critérios que se almeja atingir e assim definir qual problema será priorizado, seguindo para a identificação das causas e consequências, pessoas impactadas direta ou indiretamente, a relevância e o desafio tecnológico a ser superado.

## **2ª etapa: escolher o(s) desafio(s) conforme interesse/necessidade e definir resultados esperados**

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Gerência competente
<b>ENTRADA</b>	1. Relatório
<b>SAÍDA</b>	1. Elaboração de árvore de problemas e plano de gerenciamento de riscos
<b>REGRA</b>	Elaboração do Memorial Descritivo do Problema Público a ser endereçado
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 13, §1º, Lei Complementar nº 182/2021

---

A definição de priorização se dará conforme atividade desenvolvida por cada entidade ou órgão, sendo os mais comuns os critérios de impacto social, urgência e disponibilidade de recursos, sendo eles orçamentários, pessoal, etc. No momento de escolha do desafio é importante realizar debates, oficinas, árvore de problemas, mapas mentais e gerenciamento de riscos. Além dos estudos técnicos e relatórios, podem ser usadas ferramentas já conhecidas de planejamento como análise SWOT (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças

- FOFA) e PESTAL (Política, Econômica, Social, Tecnológica, Ambiental e Legal) e a pesquisa de mesa, análise de dados já disponíveis no mercado.

### 3ª etapa: mapear mercado e avaliar viabilidade

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Gerência competente
<b>ENTRADA</b>	1. Relatório
<b>SAÍDA</b>	1. Elaboração de relatório de mapeamento do mercado e viabilidade
<b>REGRA</b>	Mapear mercado e avaliar viabilidade
<b>FORMULÁRIO</b>	Relatório de mapeamento do mercado e viabilidade
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 13, §1º, Lei Complementar nº 182/2021

---

A realização do mapeamento exploratório de alternativas e compreensão sobre o desafio no mercado, ajuda a entender e realizar a avaliação preliminar dos custos e pesquisa de preço, chegando à viabilidade econômica.

### FASE DE INSTRUÇÃO

A delimitação da demanda, do desafio e dos resultados esperados deve estar alinhada ao propósito do órgão/ente. É importante destacar os requisitos mínimos de desempenho, funcionalidades e características desejáveis no produto final, sem, contudo, definir a solução específica.

## 4ª etapa: decidir por contratar solução inovadora

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Autoridade competente
<b>ENTRADA</b>	1. Relatórios de Planejamento
<b>SAÍDA</b>	1. Despacho de Autorização
<b>REGRA</b>	Realizar a seguinte pergunta “é vantajoso realizar contratação de solução inovadora - CPSI?”
<b>FUNDAMENTO</b>	Art. 13, Lei Complementar nº 182/2021

---

A delimitação da demanda permite que os fornecedores e interessados compreendam as necessidades com agilidade e facilidade, podendo assim propor soluções adequadas. Por fim, deve ser definida a comissão especial para o julgamento e os critérios de julgamentos das propostas, que deverão constar a princípio no Termo de Referência.

## 5ª etapa: elaborar o termo de referência e a minuta do contrato

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Gerência Competente
<b>ENTRADA</b>	1. Despacho de Autorização
<b>SAÍDA</b>	1. Termo de Referência 2. Minuta do Contrato 3. Edital
<b>FUNDAMENTO</b>	Artigo 13, § 1º e § 6º, Lei Complementar 182/2021

---

A minuta do contrato deve conter informações que constam no Termo de Referência como a demanda, o desafio e dos resultados esperados acompanhados dos requisitos mínimos de desempenho, funcionalidades, cronograma, assim como a minuta do contrato de CPSI e a previsão de alteração após o julgamento de propostas. Por fim, deve-se avançar para o parecer jurídico sobre a contratação por CPSI.

## 6ª etapa: analisar a conformidade legal

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Assessoria jurídica
<b>ENTRADA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Relatórios de Planejamento</li><li>2. Termo de Referência</li><li>3. Edital</li><li>4. Minuta do Contrato</li></ol>
<b>SAÍDA</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Parecer Jurídico</li></ol>
<b>FUNDAMENTO</b>	Artigo 13, Lei Complementar nº 182/2021

---

## FASE DE LICITAÇÃO

Para inaugurar a fase externa, a publicação do edital de licitação deve ser feita em Diário Oficial do órgão/ente e Sítio Oficial em página direcionada para esse tipo de contratação. Além disso, pode ser elaborado estratégias de divulgação para que se tenha o maior alcance possível. Após, com base no Termo de Referência e no edital de licitação publicado a comissão especial deve realizar a análise e julgamento das propostas, apresentando a decisão sobre cada proposta em parecer próprio. Deve ser observado também se os fornecedores e interessados inscritos se enquadram nos requisitos de habilitação conforme documentação apresentada. Ressalta-se que o MLSEI prevê que a comissão pode selecionar mais de uma proposta para realizar o contrato de CPSI.

## 7ª etapa: avaliar e julgar as propostas

---

**RESPONSÁVEL**

Comissão de Licitação

---

**ENTRADA**

1. Termo de Referência
2. Minuta do Contrato
3. Edital

---

**SAÍDA**

1. Termo de habilitação

---

**FUNDAMENTO**

§3º ao §8º e §10, do artigo 13, da Lei Complementar nº 182/2021

---

A avaliação financeira das propostas analisadas e selecionadas, permite ao órgão/ente negociar com as proponentes as condições econômicas mais vantajosa para administração e os critérios de remuneração que serão adotados na contratação, observando o que diz o art. 13, §9º e § 10, da Lei Complementar 182/2021.

## 8ª etapa: negociar os valores das propostas

---

**RESPONSÁVEL**

Comissão de Licitação

---

**ENTRADA**

Propostas

---

**SAÍDA**

Termo de julgamento

---

**REGRA**

Garantir que a proposta selecionada seja a mais vantajosa

---

**FUNDAMENTO**

§3º ao §8º e §10, do artigo 13, da Lei Complementar nº 182/2021

---

Definido o valor na etapa de negociação, deve o órgão/ente realizar a reserva orçamentária com valor suficiente ao garantir a execução da despesa referente ao contrato de CPSI. Após, a homologação da licitação é realizada pela autoridade competente, precedendo a contratação, sendo um ato de controle da regularidade de todo o procedimento realizado pela comissão especial de licitação, que deve ser publicado em Diário/Site Oficial.

## 9ª etapa: homologar a licitação

<b>RESPONSÁVEL</b>	Autoridade Competente
<b>ENTRADA</b>	1. Propostas 2. Edital
<b>SAÍDA</b>	Termo de homologação
<b>FUNDAMENTO</b>	Artigo 14, Lei Complementar nº182/2021

## FASE DE TESTE DAS SOLUÇÕES

Após a homologação do resultado da licitação, a administração pública celebrará o CPSI com as proponentes selecionadas. O contrato terá vigência limitada a 12 meses, com a possibilidade de prorrogação por um período adicional de até 12 meses, conforme observado nas regulamentações. Além disso, deve conter no contrato as metas a serem atingidas, a forma e periodicidade da entrega de relatórios de andamento e o relatório final, a matriz de riscos entre as partes, a definição da titularidade dos direitos de propriedade, e a participação das partes nos resultados obtidos a partir da exploração tecnológica. Importante lembrar que o valor máximo de contratação por contrato de CPSI é de R\$1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais). Entre as atividades de acompanhamento da execução do CPSI estão reuniões periódicas, a realização de matriz de riscos conforme andamento da solução, fiscalização e inspeção do andamento da

solução inovadora, recebimento e avaliação dos relatórios fornecidos pela (s) contratada (s), avaliação dos resultados e metas por etapas e, por fim, a realização de pagamentos, de acordo com o cronograma físico-financeiro aprovado. Cabe observar, que há possibilidades do pagamento da contratação de CPSI ser realizado de forma antecipada para possibilitar a fase inicial de testes.

Após avaliação do relatório de encerramento do CPSI, tendo sido realizados os devidos pagamentos e a gestão do conhecimento onde pode ser constatada a inviabilidade ou viabilidade técnica ou econômica, poderá o órgão/ente decidir por encerrar o contrato ou dar seguimento ao contrato de fornecimento. Para melhor auxiliar na decisão sobre o contrato de fornecimento, poderão ser realizadas análises comparativas e preliminar de riscos, buscando aquilo que melhor se encaixe nos objetivos do órgão/ente. O novo contrato, sem nova licitação, se torna possível quando a (s) contratada (s) cumprirem satisfatoriamente as metas estabelecidas.

Após o término do contrato de teste do CPSI e a constatação de que a(s) contratada(s) atendeu(ram) às expectativas estabelecidas, o órgão/ente pode optar por contratar o fornecimento do produto, processo ou solução desenvolvida a partir do CPSI. Além disso, se necessário, pode também considerar a integração dessa solução à infraestrutura tecnológica ou aos processos de trabalho da Administração Pública. Ressalta-se que o contrato de fornecimento é limitado a

## 10ª etapa: assinar o contrato de fornecimento de solução inovadora

---

**RESPONSÁVEL**

Autoridade Competente

---

**ENTRADA**

Termo de homologação

---

**SAÍDA**

Contrato de fornecimento assinado

---

**FUNDAMENTO**

§ 2º e § 3º, do artigo 15, da Lei Complementar nº182/2021.



24 (vinte e quatro) meses, prorrogável por mais um período de até 24 meses, e seu valor não pode ultrapassar 5 vezes o valor máximo previsto para o contrato de CPSI, logo, limitado a R\$8.000.000,00 (oito milhões de reais).

O acompanhamento da execução do contrato de fornecimento de solução inovadora inclui várias atividades essenciais. Entre elas, destacam-se as reuniões periódicas para revisão do progresso, a elaboração de uma matriz de riscos atualizada conforme o desenvolvimento do projeto, além de fiscalização e inspeção detalhadas para assegurar a aderência aos termos do contrato. Por fim, a realização de pagamentos, de acordo com o estabelecido no contrato, marca uma etapa crucial no processo, garantindo a conformidade financeira.

## 11ª etapa: avaliar o contrato de fornecimento de solução inovadora

---

<b>RESPONSÁVEL</b>	Autoridade Competente
<b>ENTRADA</b>	1. Contrato 2. Relatórios de Execução
<b>SAÍDA</b>	Relatório de Avaliação
<b>FUNDAMENTO</b>	Lei Complementar nº182/2021.

---

Ao final do período de fornecimento, a Administração Pública deve avaliar os resultados da contratação, aferindo se os benefícios esperados foram efetivamente alcançados. As lições aprendidas devem ser registradas para aprimorar o planejamento dos próximos contratos.

# \LABGOV

## [LABORATÓRIO DE Inovação em Contratos PÚBLICOS e Governo]



[Acesse nossa Website](#)

[Acesse nosso Instagram](#)

[Acesse nosso LinkedIn](#)



O Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo - LabGov é um ambiente promotor de inovação pública que desenvolve projetos de pesquisa, ensino e extensão, no âmbito do Programa Nacional de Apoio aos Ambientes Inovadores (Portaria MCTIC nº 6.762/2019) e do Marco Legal da Inovação (Lei nº 10.973/2004), relacionados a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), a Lei da Eficiência Pública (Lei nº 14.129/2021), a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/16), a Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/04), a Lei das Concessões e Permissões de Prestação de Serviços Públicos (Lei nº 8.987/95) e ao Decreto da Governança Pública (Decreto Federal nº 9.203/2017).

O LabGov é uma unidade do Departamento de Gestão Pública, vinculada à Agência de Inovação Tecnológica da Universidade Federal da Paraíba - INOVA/UFPB e ao Instituto UFPB de Desenvolvimento da Paraíba - IDEP/UFPB. Os pesquisadores estão cadastrados no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq e a sua infraestrutura está registrada no Portal Nacional de Infraestrutura de Pesquisa do MCTI.

A missão do LabGov é contribuir para elevar a capacidade de gestão das políticas públicas em favor do desenvolvimento regional econômico e social sustentável.



# \autores

## ORGANIZADORES

**James Batista Vieira** - Doutor em Ciência Política. Mestre em Políticas Públicas. Bacharel em Direito e Ciência Política. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da UFPB. Coordenador do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo – LabGov. [Lattes](#) / [ORCiD](#) / [LinkedIn](#)

**Vico Denis Sousa de Melo** - Doutor em Pós-Colonialismos e Cidadania Global. Mestre em Ciência Política. Bacharel em Relações Internacionais. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da UFPB. [Lattes](#)

**Flávio Perazzo Barbosa Mota** - Doutor em Administração. Mestre em Administração. Bacharel em Administração. Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da UFPB. [Lattes](#)

## AUTORES

**Adalberto Belarmino da Costa Junior** - Bacharel em Direito pelo UNIPÊ. Graduando do Curso de Bacharelado em Gestão Pública da UFPB. Especialista em Prática Judicante pela ESMA-PB. Pesquisador do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo – LabGov. [Lattes](#) / [LinkedIn](#)

**Anna Elysa da Silva Lima** - Bacharel em Gestão Pública da UFPB. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da UFPB. Pesquisadora do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo – LabGov. Bolsista do Programa de Mestrado em Inovação do CNPq (MAIDAI). [Lattes](#) / [LinkedIn](#)

**Diego de Almeida Santos** - Bacharel em Direito. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da UFPB. Gerente Executivo de Licitação da Diretoria Executiva da Central de Compras do Governo do Estado da Paraíba. Pesquisador do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo – LabGov. [Lattes](#) / [LinkedIn](#)

**Francisco José Ferreira de Azevedo** - Bacharel em Gestão Pública da UFPB. Pesquisador do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo – LabGov. [Lattes](#) / [LinkedIn](#)

**Francisco Dennes Rocha Pereira** - Bacharel em Administração. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da UFPB. Pesquisador do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo – LabGov. [Lattes](#) / [LinkedIn](#)

**Gleycilane da Silva Nazareno** - Bacharel em Direito. Pós-Graduanda em *Legal Operations: Dados, Inteligência Artificial e Alta Performance Jurídica* da PUCPR. [Lattes](#) / [LinkedIn](#)

**Irismá Maria Alves de Oliveira** - Bacharel em Gestão Pública da UFPB. [Lattes](#) / [LinkedIn](#)

**Izabel Sabino de Sousa** - Bacharel em Direito. Doutoranda no Programa de Inovação no Desenvolvimento Global da Universidade Estadual do Arizona. Pesquisadora do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo – LabGov. [Lattes](#) / [LinkedIn](#)

**José Lucas da Silva Martins** - Bacharel em Direito. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da UFPB. Pesquisador do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo – LabGov. Bolsista do Programa de Mestrado em Inovação do CNPq (MAIDAI). [Lattes](#)

**Laura Lucena Paiva** - Bacharel em Gestão Pública da UFPB. Pesquisadora do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo – LabGov. [Lattes](#) / [LinkedIn](#)

**Luciana Meira Lins Miranda** - Bacharel em Direito. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da UFPB. Pesquisadora do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo – LabGov. [Lattes](#) / [LinkedIn](#)

**Luís Eduardo Rolim Gonçalves Nazareno** - Bacharel em Direito. Pesquisador do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo – LabGov. [Lattes](#)

**Rodrigo Tavares de Souza Barreto** - Bacharel em Direito. Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional. Doutorando em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Coordenador do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo – LabGov [Lattes](#) / [LinkedIn](#)

**Perla Almeida Peixinho** - Graduanda do Curso de Bacharelado em Gestão Pública da UFPB. Pesquisadora do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo – LabGov. [Lattes](#)

**Thaynnara Pereira Melo** - Bacharel em Gestão Pública da UFPB. Pesquisadora do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo – LabGov. [Lattes](#)

**Valdemir Martins Galdino Junior** - Bacharel em Direito. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da UFPB. Assistente administrativo da Diretoria Executiva da Central de Compras do Governo do Estado da Paraíba. [Lattes](#) / [LinkedIn](#)

**EJ** Este livro foi diagramado  
em 2024, utilizando a  
fonte Open Sans.

O Manual de Gestão de Contratos Públicos Orientados para Resultados é um guia prático voltado para profissionais e acadêmicos da Administração Pública, com foco na governança e gestão dos processos de contratação. Diferente dos manuais tradicionais centrados na fase de licitação, a contratação é entendida como um processo mais amplo, crítico para a implementação dos programas governamentais. A obra adota a perspectiva da gestão orientada para resultados que visa atender às necessidades sociais dentro dos limites de orçamento, prazo e qualidade. Desenvolvido por pesquisadores do Laboratório de Inovação em Contratos Públicos e Governo da Universidade Federal da Paraíba, esse manual é uma ferramenta para a geração de valor público e a promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável no Brasil.