

# O planejamento das contratações públicas

Estudo conjunto das instruções normativas SEGES  
5/2017 e 1/2018

**DIEGO ORNELLAS DE GUSMÃO**  
**PROCURADOR FEDERAL**

# ROTEIRO APRESENTAÇÃO

- 1. PANORAMA
- 2. ORIGEM DAS INSTRUÇÕES NORMATIVAS 01/2018 E 05/2015
- 3. FASE DE PLANEJAMENTO
  - 3.1 PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES
  - 3.2 DIFERENÇA ENTRE NECESSIDADE X DEMANDA X SOLUÇÃO
  - 3.3 FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA
  - 3.4 DESIGNAÇÃO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO
  - 3.5 ESTUDOS PRELIMINARES
  - 3.6 GERENCIAMENTO DE RISCOS.
  - 3.7 PROJETO BÁSICO/TERMO DE REFERÊNCIA
- 4. QUESTÕES PONTUAIS

# OBJETIVO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

atender à necessidade da administração  
pública

garantir a isonomia dos interessados

gerar o desenvolvimento nacional  
sustentável

# Desenvolvimento nacional sustentável

Sustentabilidade tem três dimensões principais:

- Econômica, social e ambiental.
- Atende as necessidades presentes sem comprometer as gerações futuras



# PANORAMA DAS INOVAÇÕES DAs INSTRUÇões NORMATIVAS N. 05/2017 e 01/2018

## Qual a origem das INs?



# PANORAMA DAS INOVAÇÕES DAS INSTRUÇÃO NORMATIVAS N. 05/2017 E 01/2018

Orientações do TCU  
Acórdão 2622/2015-P  
Acórdão 2353/2016-P



## QUESTÃO PRÉVIA

A PARTIR DE QUANDO DEVEM SER  
APLICADAS AS INSTRUÇÕES  
NORMATIVAS?



## PRAZO DE VACATÓ LEGIS da IN 05

### Art. 75

- Data de publicação no DOU: 26 de maio de 2017
- Prazo de vacância da norma: 120 dias

# FORMA DE CONTAGEM DE PRAZO DE INÍCIO DE VIGÊNCIA

## LEI COMPLEMENTAR 95

A contagem do prazo da vacatio legis é em dias corridos, com inclusão do de começo e inclusão do de encerramento, computados sábados, domingos e feriados

# FORMA DE CONTAGEM DE PRAZO DE INÍCIO DE VIGÊNCIA

DATA DA PUBLICAÇÃO: 26/05/2017 (SEXTA-FEIRA)

120  
DIAS

DATA FINAL: 22/09/2017 (SEXTA-FEIRA)



INÍCIO DA VIGÊNCIA: 23/09/2017 (SÁBADO)

DATA DA EFETIVA APLICAÇÃO DA IN 05

DIA 25 DE SETEMBRO DE 2017  
(SEGUNDA-FEIRA)

LEI 9784, DE 1999: Art. 23.

## E OS PROCESSOS ANTERIORES?

### Instrução normativa N. 7/2018-SEGES

ART. 75. § 1º Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 2, de 2008, todos os contratos decorrentes dos procedimentos administrativos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor desta norma.

§2º Incluem-se na previsão do §1º deste artigo, as respectivas renovações ou prorrogações de vigência desses contratos, ainda que venham a ocorrer já na vigência desta Instrução Normativa.

MOMENTO EM QUE É CONSIDERADO INICIADO O  
PROCESSO DE CONTRATAÇÃO?

**Basta a autuação e registro  
(critério objetivo)**



E OS PROCESSOS ANTERIORES?

**DETALHE:**

A Instrução Normativa N. 7/2018-SEGES foi publicada 1 ano após a vigência da Instrução Normativa n. 05/2017

DOU de 24/09/2018



E COMO ERA?

ART. 75. Parágrafo único.

Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 2, de 2008, os procedimentos administrativos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor desta norma.

## GESTÃO DOS CONTRATOS

Procedimento: Planejamento e  
seleção do fornecedor

A gestão do contrato, e os eventos  
que se sucederem, serão regidos pela  
nova Instrução Normativa.

# FASES DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA – ART. 19

Planejamento

```
graph TD; A[Planejamento] --> B[Seleção do fornecedor]; B --> C[Gestão do Contrato]
```

Seleção do fornecedor

Gestão do Contrato

# QUAL ERA O ENTENDIMENTO DA AGU SOBRE A VIGÊNCIA DA IN 05?

PARECER n. 00006/2017/CPLC/PGF/AGU

- FASE INTERNA: NÃO SE APLICA ANTES DE 25 DE SETEMBRO DE 2017
- GESTÃO/FISCALIZAÇÃO: APLICA-SE A CONTAR DE 25 DE SETEMBRO DE 2017

# INSEGURANÇA JURÍDICA



# INSEGURANÇA JURÍDICA

## LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DE DIREITO BRASILEIRO

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.



# PROPOSTA DE SOLUÇÃO

A IN 07 serviu como uma norma de convalidação

Retira eventual irregularidade dos processos de fiscalização e renovação que não seguiram a IN 05



# PROPOSTA DE SOLUÇÃO

Caso a Administração tenha seguido o gerenciamento e feito as renovações segundo a IN 05 desde o início (correto), deve permanecer nesse caminho.

A IN 07/2018 não pode ter eficácia retroativa!



Vigência da in 01

Data da Publicação (art. 19)

DOU 02 DE ABRIL DE 2018

A elaboração do Plano Anual de Contratações é facultativo em 2018  
Obrigatório a partir de 2019 (art. 15)

# ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA IN 05

Disciplina a contratação de serviços  
(art. 1º)



# ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA IN 05

O que são serviços?

Conceito na Lei 8666 - Art. 6º, II  
“toda atividade destinada a obter  
determinada utilidade de interesse  
para a Administração”



# ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA IN 05

## Exemplos da Lei



ÂMBITO DE APLICAÇÃO  
DA IN 05

Obrigação de fazer

ÂMBITO DE APLICAÇÃO  
DA IN 05

TCU

Acórdão 719/2018-P

Não se aplica a  
obras

ÂMBITO DE APLICAÇÃO  
DA IN 01

Planejamento para  
todos os tipos de  
contratação

# OBRAS

- OBRAS – art. 6º, I

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;



# COMPRAS/FORNECIMENTO

- Compras/fornecimento – ART. 6º , III
- Compra - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente;



# COMPRAS/FORNECIMENTO

Fornecimento contínuo  
Entrega periódica.

Acórdão 766/2010 - TCU



# COMPRAS/FORNECIMENTO

## Fornecimento parcelado

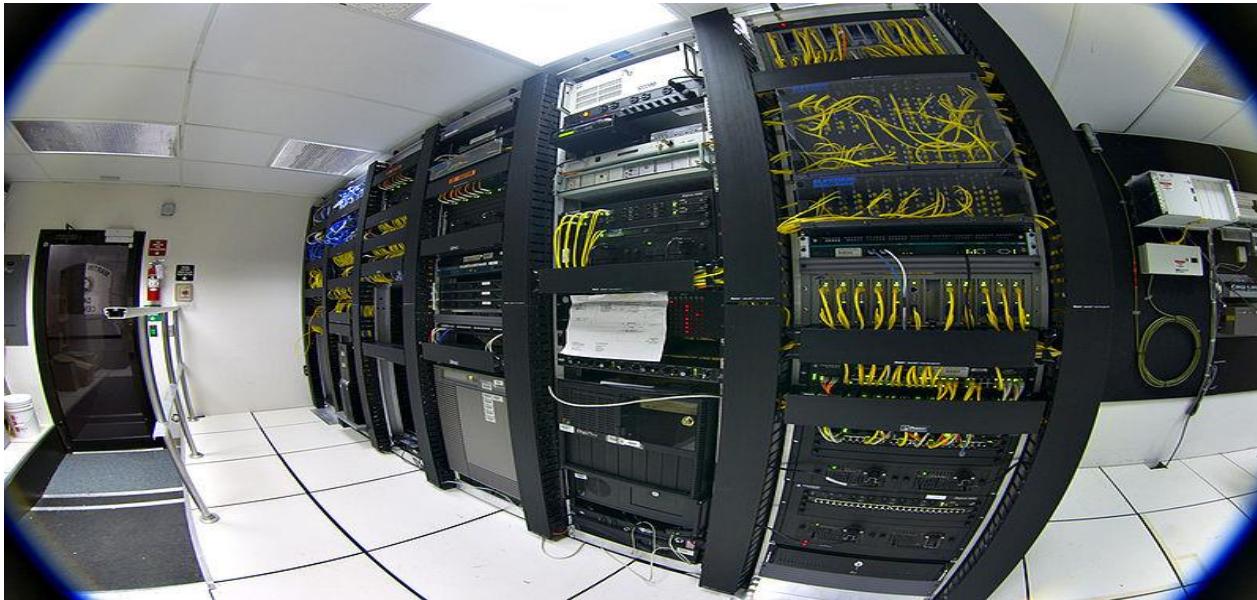
As entregas referem-se a partes de um todo.

Exemplo: equipamentos para a montagem de uma usina hidrelétrica, em que os geradores e turbinas são entregues paulatinamente, à medida que se constrói a obra onde os mesmos serão instalados.



# COMPRAS/FORNECIMENTO

Fornecimento único  
Entrega total em uma só parcela.



# PANORAMA DAS INOVAÇÕES DA INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 05/2017

As INs 05 e 01 trouxeram  
uma  
mudança de paradigma.

# FOCO NO PLANEJAMENTO



# APLICAÇÃO COORDENADA DAS DUAS INSTRUÇÕES NORMATIVAS

## Necessidade de aplicação conjunta da IN 01 com a IN 05



# APLICAÇÃO COORDENADA DAS DUAS INSTRUÇÕES NORMATIVAS

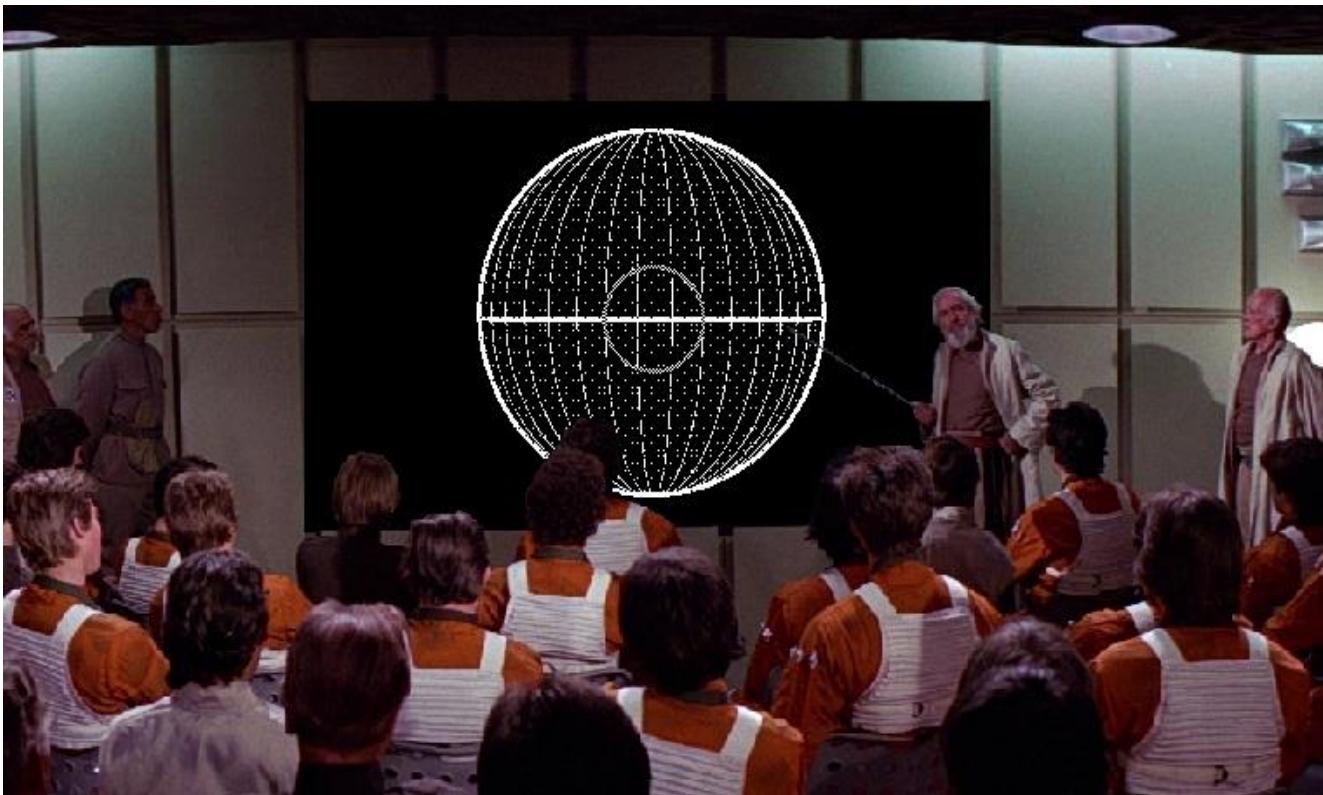
Plano anual de contratação:  
Equipe de planejamento da  
contratação  
Estudos preliminares  
Gerenciamento de riscos das  
contratações

# APLICAÇÃO COORDENADA DAS DUAS INSTRUÇÕES NORMATIVAS

- . As causas de vedação à terceirização estão no art. 9º da IN 05
- . Os elementos dos estudos preliminares estão no ANEXO III DA IN 05

# PLANEJAMENTO IN 01

Planejamento em nível macro



# PLANEJAMENTO IN 01

O planejamento conterá todos os itens que a UASG pretende contratar no exercício seguinte  
(art. 3º)



# PLANEJAMENTO IN 01

## PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÃO

1. É um instrumento de governança
2. Serve para subsidiar a proposta orçamentária
3. Alerta o mercado das futuras contratações governamentais

# PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÃO

Consolida toda a estratégia da contratação do órgão para o ano seguinte



## PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÃO

Deve conter todos os itens que o órgão pretende contratar – art. 5º IN 01/2018

- a quantidade estimada;
- os valores unitários e totais da contratação do item;
- a data estimada para a necessidade do item;
- o grau de prioridade da contratação;
- a indicação das informações orçamentárias

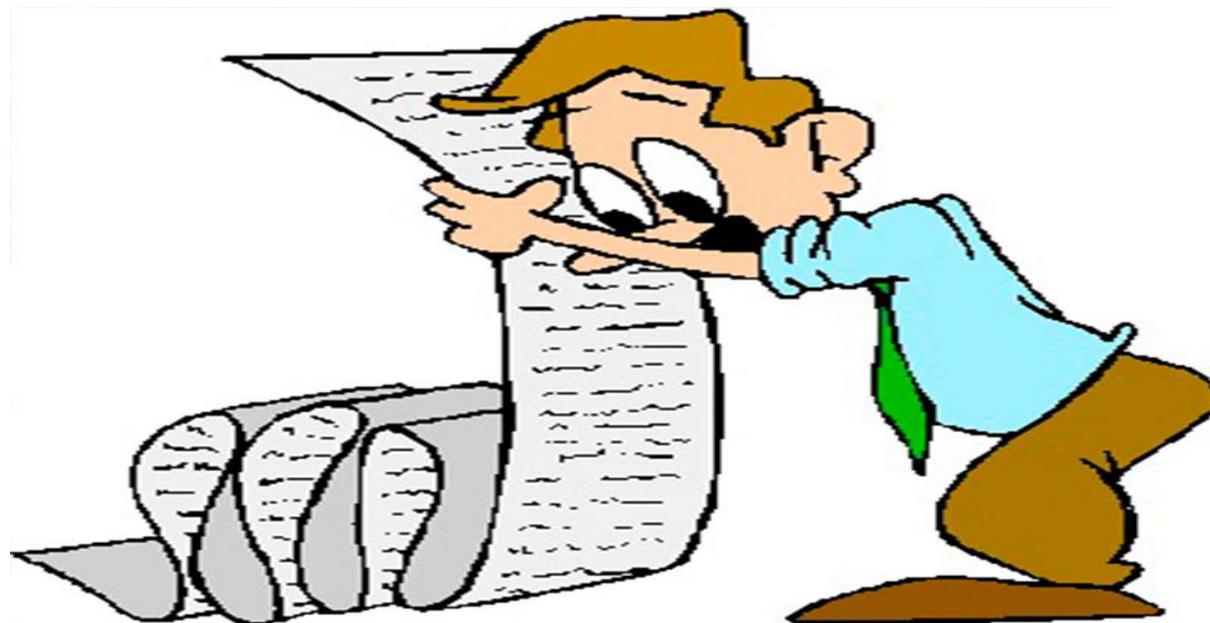
## PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÃO

Deve conter todos os itens que o órgão pretende contratar – art. 5º IN 01/2018

- Interesse em renovar os contratos (art. 57, II e IV, Lei 8666);
- Estudos preliminares e gerenciamento de riscos da contratação do item

# CRONOGRAMA PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES

Até 1º de abril - Setores requisitantes devem encaminhar ao setor de licitações a lista dos itens que pretendem contratar (art. 10, IN 01)



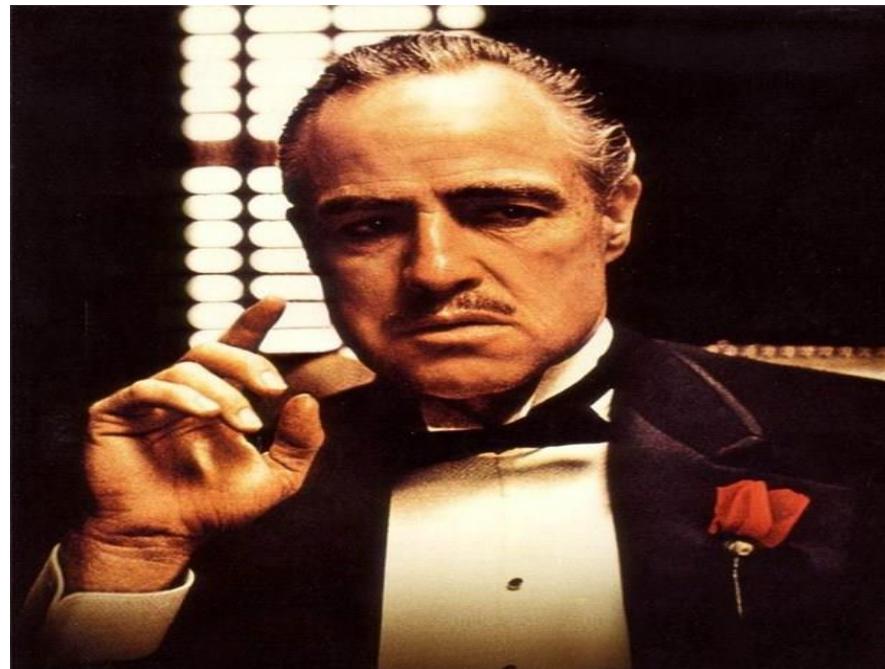
# CRONOGRAMA PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES

De 15 de janeiro a 15 de abril – O setor de licitações deverá registrar no Sistema PGC as demandas encaminhadas pelos requisitantes (art. 11)



# CRONOGRAMA PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES

Até 30 de abril - a autoridade máxima deve aprovar o Plano Anual de Contratações (art. 11, § 1º)



# CRONOGRAMA PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES

A autoridade máxima pode reprovar os itens, ou determinar que o setor de licitações promova ajustes, até 30 de abril (art. 11, § 2º)



# CRONOGRAMA PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES

O sistema reabre para inclusão, exclusão ou redimensionamento visando a adequação à proposta orçamentária do órgão

1º a 30 de setembro ( 1º período)

16 a 30 de novembro (2º período)



# CRONOGRAMA PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES

## Alteração do plano

Inclusão e exclusão extemporânea de itens – Art. 13-B (IN 09)

A autoridade máxima poderá aprovar a alteração,  
comunicando ao MPDG



# CRONOGRAMA PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES

IN 09/2018 Art. 13-B.

§ 1º A alteração ou o cancelamento de itens do Plano somente poderão ser realizados mediante justificativa dos fatos que ensejaram a mudança da necessidade da contratação.

§ 2º A inclusão de novos itens somente poderá ser realizada quando não for possível prever, total ou parcialmente, a necessidade da contratação, no ano de elaboração do Plano Anual de Contratações, e mediante justificativa.

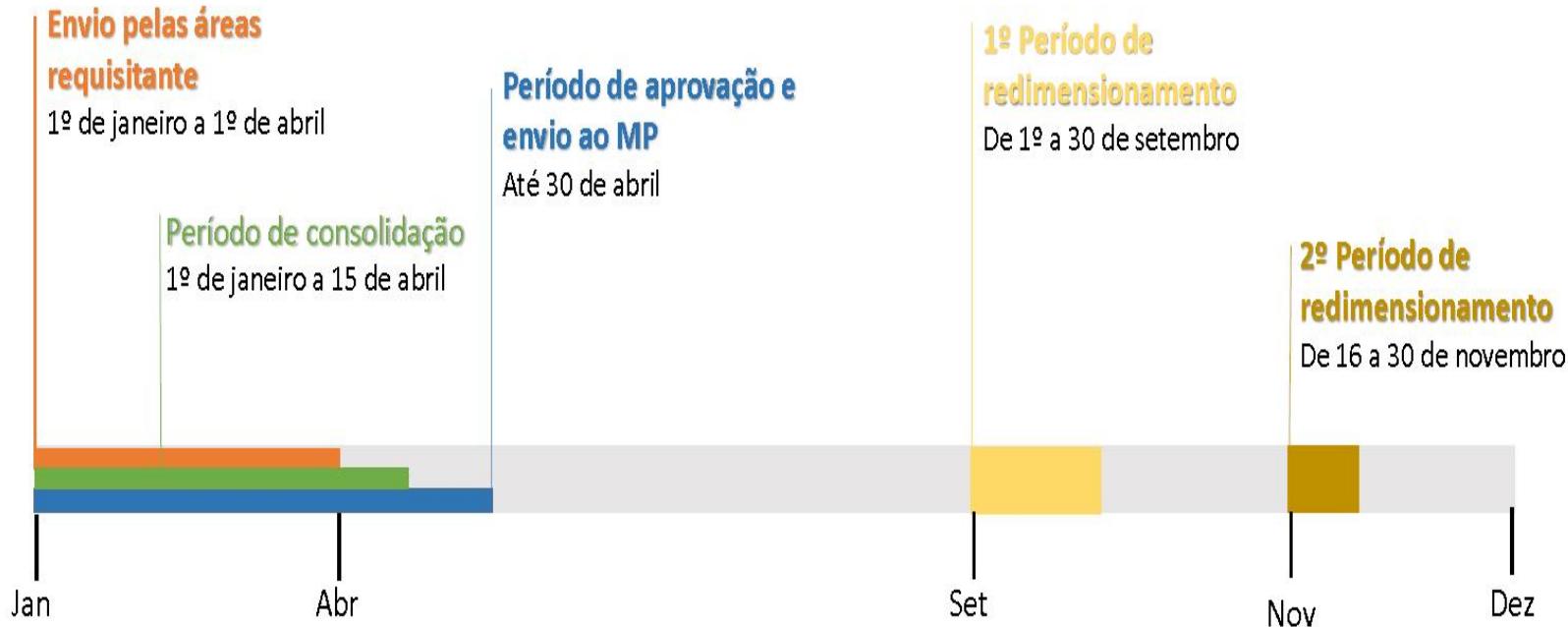
# CRONOGRAMA PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES

IN 09/2018 Art. 13-B.

Maior flexibilidade para o gestor.



# Cronograma de elaboração



# PLANEJAMENTO IN 05

Planejamento relativo à contratação  
propriamente dita



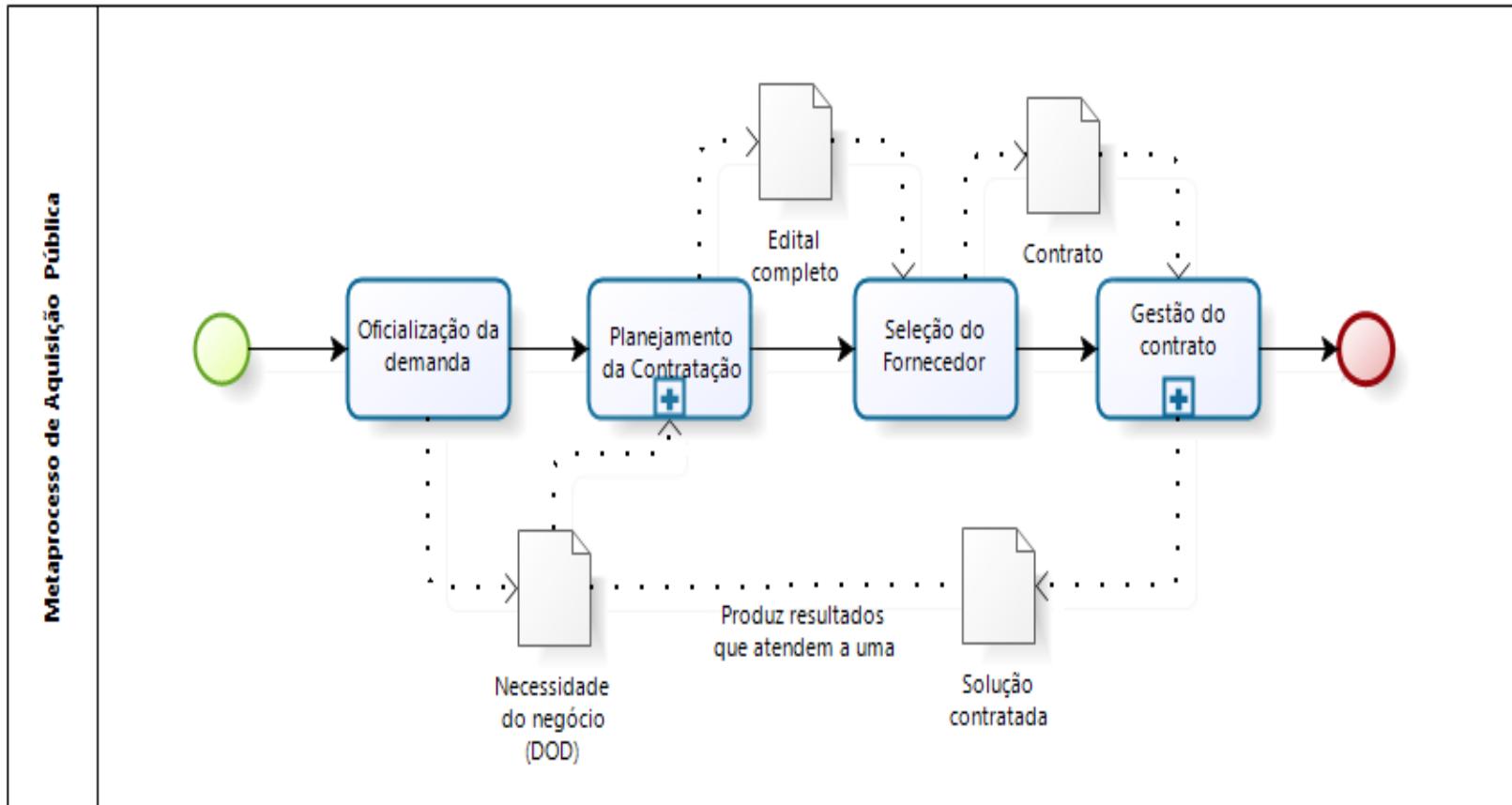
# Na fase de Planejamento é feita a estratégia da contratação



**Nas fases de Seleção do Fornecedor e de  
Gestão do Contrato é executada a  
estratégia traçada no planejamento**

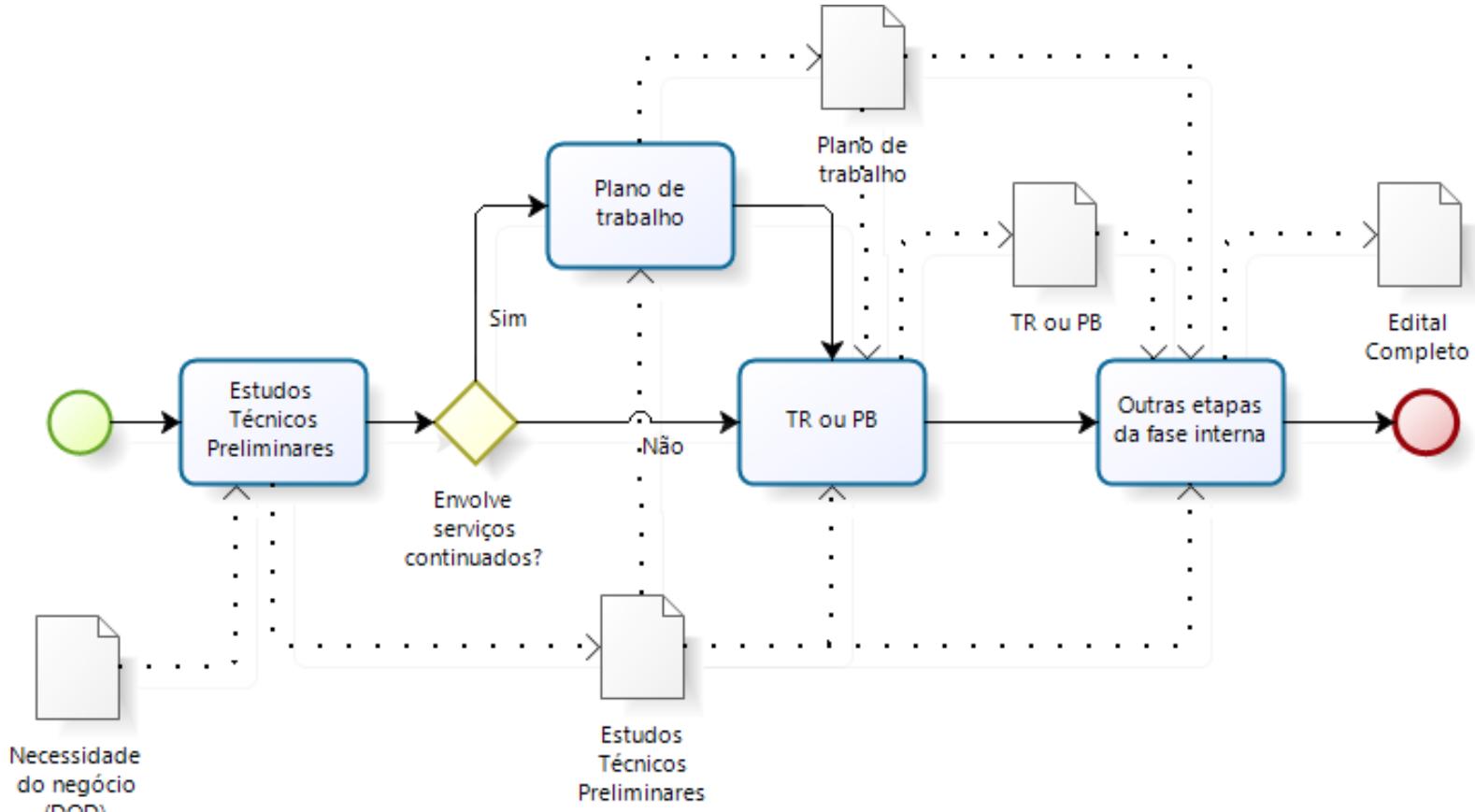


# PANORAMA do processo de contratação pública



FONTE: RISCOS E CONTROLES DAS AQUISIÇÕES LOGÍSTICAS - TCU

# FASE DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO



FONTE: RISCOS E CONTROLE DA AQUISIÇÃO  
TCU

## Foco no planejamento

As INs suprimiram uma grave lacuna legislativa.

Antes não havia preocupação com a fase de planejamento.

**“Para quem não sabe para qual porto ir, não há ventos propícios”**

Sêneca



# OBJETIVOS DO PLANEJAMENTO

Identificar a necessidade

Definir integralmente o  
encargo do particular

Reducir riscos

Fixar as regras da disputa  
entre os fornecedores

# PLANEJAMENTO

O planejamento é a realidade que consta no processo, e não na cabeça de quem planeja a contratação.



**Planejar é tirar de dentro da cabeça a solução e colocá-la no papel.**

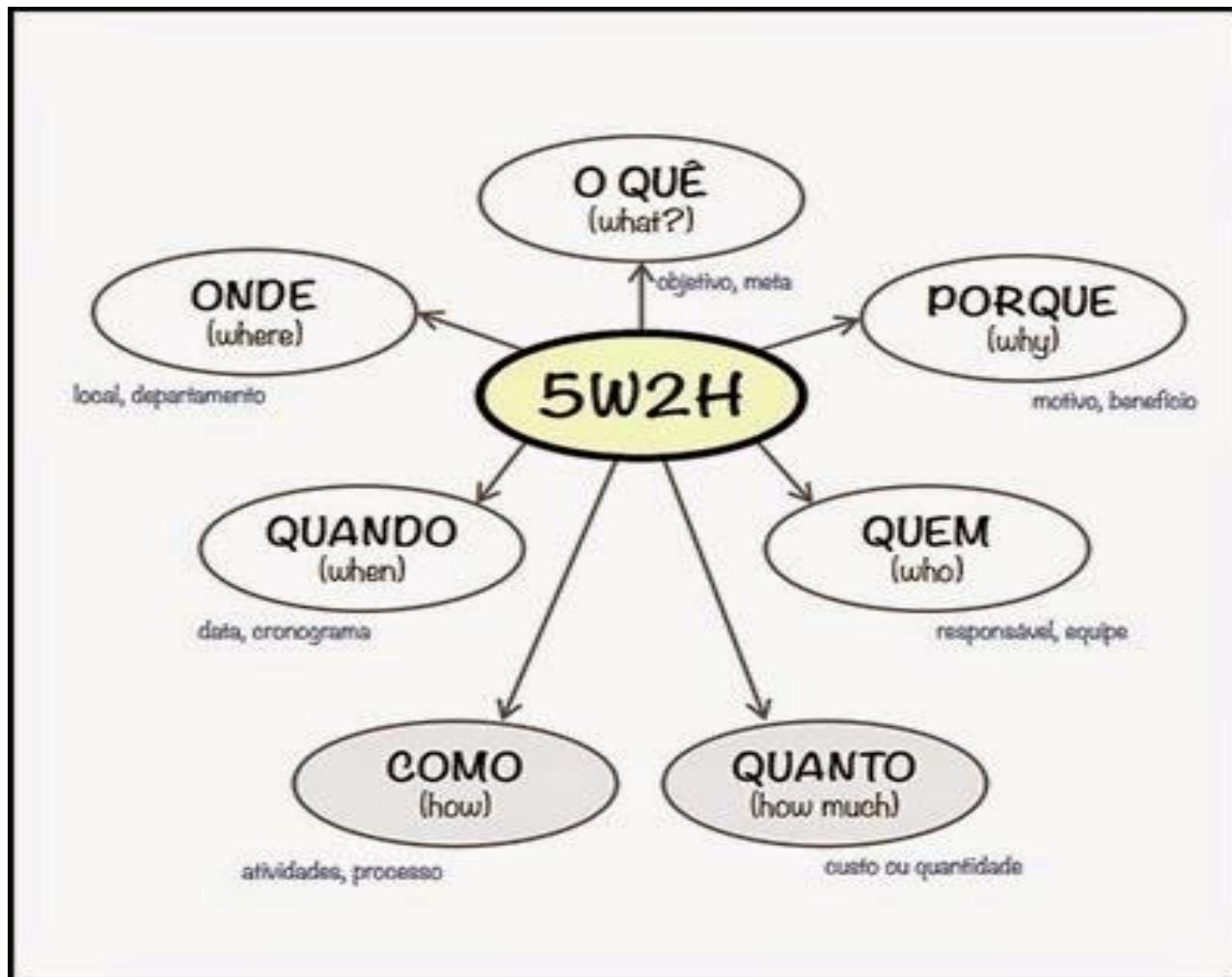


# PLANEJAMENTO

O planejamento é a fase na qual as perguntas estão à procura de respostas.



# FERRAMENTA PARA O PLANEJAMENTO

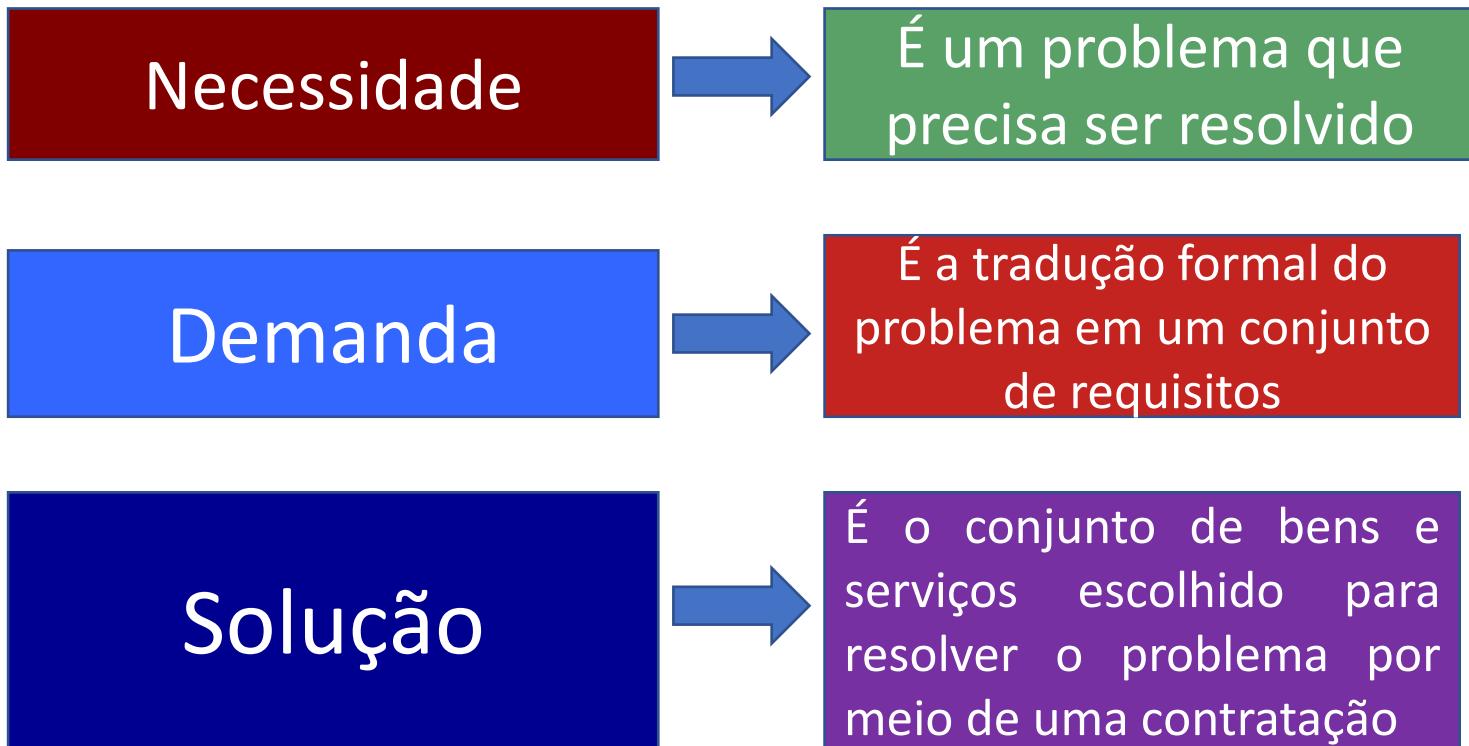


# FERRAMENTA PARA O PLANEJAMENTO

Perguntas a serem respondidas

- **What (o quê?): objeto da contratação**
- **Who (quem?): contratante ou contratado**
- **Why (por quê?): necessidade**
- **Where (onde?): local da prestação do serviço ou entrega do objeto**
- **When (quando?): duração do contrato**
- **How (como?): forma de prestação do serviço**
- **How Much (quanto?): implicação orçamentária**

# NECESSIDADE X DEMANDA X SOLUÇÃO



# IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

O problema pertence  
à Administração



# IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

**A solução, em regra, está na contratação de particulares que atuam no mercado**



## IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

É importante saber o que queremos.



## IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

O problema antecede a solução

É a solução que deve se adequar à necessidade,  
e não o contrário

# IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

**Falha na identificação da  
necessidade**

=



**má definição da solução**

+

**estimativa inadequada do custo**

# Maior problema: DEMANDA CONFUSA



# **IMPORTÂNCIA DA FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA**

**IN 05**

**Requisitos do art. 21, I**

**Justificativa precisa (por quê?)**

**Quantidade a ser contratada (quanto?)**

**Data de início da prestação (quando?)**

**Indicação da equipe dos estudos  
preliminares (quem?)**

# Modelo de Documento de formalização da Demanda

DIEGO ORNELAS

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 05/2017 ANOTADA

## ANEXO II DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

<b>Órgão</b>	
<b>Setor Requisitante (Unidade/Setor/Depto):</b>	
<b>Responsável pela Demanda:</b>	<b>Matrícula/SIAPE:</b>
<b>E-mail:</b>	<b>Telefone: ( )</b>

<b>1. Justificativa da necessidade da contratação de serviço terceirizado, considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso.</b>	
<b>2. Quantidade de serviço a ser contratada</b>	
<b>3. Previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços</b>	
<b>4. Indicação do membro da equipe de planejamento e se necessário o responsável pela fiscalização</b>	
<b>Nome</b>	<b>Nome</b>
<b>Siape</b>	<b>Siape</b>
<b>Local/ data</b>	
<b>Responsável pela Formalização da Demanda</b>	

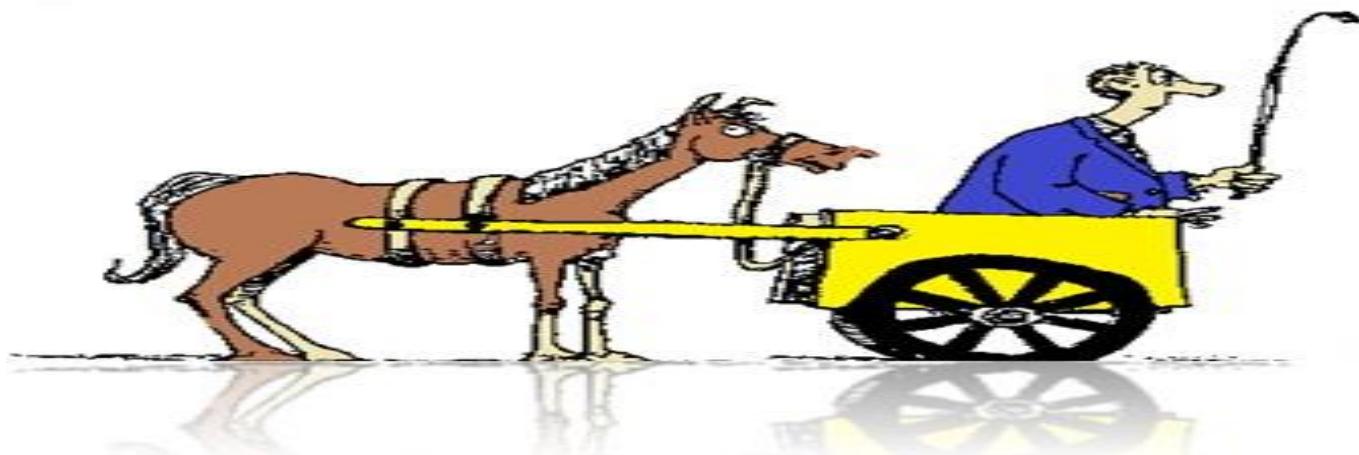
# **IMPORTÂNCIA DA FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA**

**A necessidade deve ser  
descrita de maneira clara  
e objetiva.**

**Não se pode confundir o  
problema com a solução.**

# IMPORTÂNCIA DA FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

Pelo Documento de Formalização da Demanda há a descrição do problema  
A solução será encontrada no momento dos Estudos Preliminares



**E o que é uma justificativa precisa?**

**O serviço, a obra ou a compra são a solução, e não o problema em si.**

**O problema (necessidade) é a situação fática que precisa ser resolvida por meio do serviço, obra ou compra.**

# A DEMANDA DEVE DESCREVER A NECESSIDADE

NECESSIDADE



SOLUÇÃO



# TRABALHO EM EQUIPE



OS SETORES DEVEM SABER CONVERSAR



# ETAPAS DO PLANEJAMENTO: COMPOSIÇÃO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

**O documento de formalização da demanda será  
submetido à equipe de Planejamento da  
Contratação**

**A equipe será designada pela autoridade  
responsável pelo setor de licitações do órgão**

**Art. 21, III; art. 22, caput – IN 05/2017**

**Art. 9º, § 4º - IN 01/2017**

# Quem é a autoridade responsável pelo setor de licitações?

É aquela que possui poder de decisão indicada na lei ou regimento interno do órgão ou entidade como responsável pelas licitações, contratos, ou ordenação de despesas (HIERARQUIA)



# ETAPAS DO PLANEJAMENTO: COMPOSIÇÃO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

**Quem vai compor a equipe de planejamento?**

Os integrantes devem ter conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos

Art. 22, §1º (IN 5/2017)

Art. 4º, III (IN 1/2018)

# ETAPAS DO PLANEJAMENTO: COMPOSIÇÃO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

## Instrução Normativa n. 4/2014

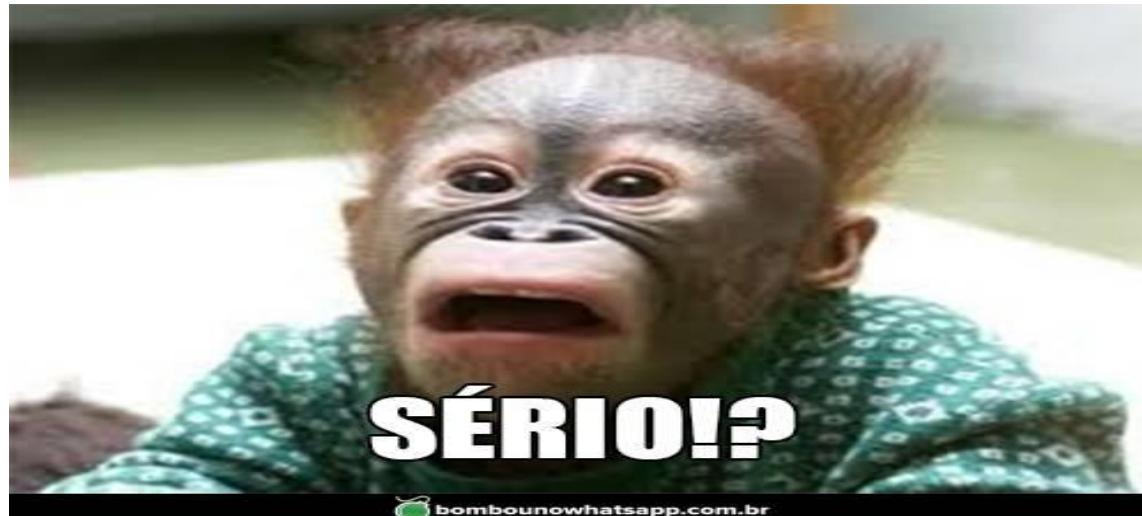


ETAPAS DO PLANEJAMENTO:  
COMPOSIÇÃO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA  
CONTRATAÇÃO

**ATENÇÃO!**

Vedaçāo à designaçāo surpresa.

Art. 22. § 2º



ETAPAS DO PLANEJAMENTO:  
COMPOSIÇÃO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA  
CONTRATAÇÃO  
**DÚVIDA:**

Os servidores podem  
recusar a indicação?



ETAPAS DO PLANEJAMENTO:  
COMPOSIÇÃO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA  
CONTRATAÇÃO

É irrecusável a indicação  
para gestor ou fiscal.  
Art. 43



ETAPAS DO PLANEJAMENTO:  
COMPOSIÇÃO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA  
CONTRATAÇÃO

Por não ser ordem ilegal,  
a indicação é irrecusável.



# DEVER DE CAPACITAR OS SERVIDORES

Caso o servidor não se sinta apto, deve a Administração providenciar a sua capacitação  
(art. 43, parágrafo único)



Cuidado!

Não pode haver sobrecarga do servidor!  
O TCU tem afastado responsabilidade quando os  
designados exercem suas atribuições em  
condições precárias  
Acórdão 839/2011-Plenário



## CONDIÇÕES OFERECIDAS À EQUIPE

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.

Lei 13655, de 2018



## ESTUDOS PRELIMINARES

É chegada a hora de resolver o problema apresentado na demanda.



# PRINCIPAIS FUNÇÕES DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO

- 1. Documentar e provar as necessidades**
- 2. Traduzi-las em uma demanda**
- 3. Encontrar no mercado a solução que melhor satisfaça as necessidades.**



## RESPONSABILIDADE NA MELHOR SOLUÇÃO

**Declarar viável uma contratação requer pesquisa, provas e comparativo fidedigno de que, naquele momento, a melhor escolha era aquela solução, e não, outra.**



# DIRETRIZES GERAIS PARA A ELABORAÇÃO DOS ESTUDOS PRELIMINARES

## ANEXO III ITEM 2 a – IN 05

Listar e examinar os normativos que disciplinam os serviços a serem contratados

***KNOW THE  
RULES!***



# DIRETRIZES GERAIS PARA A ELABORAÇÃO DOS ESTUDOS PRELIMINARES

## ANEXO III ITEM 2 b – IN 05

Analisar os acertos e erros das contratações anteriores



# DIRETRIZES GERAIS PARA A ELABORAÇÃO DOS ESTUDOS PRELIMINARES

## ANEXO III ITEM 2 c – IN 05

Avaliar a necessidade de classificar os estudos, conforme a LAI



## Terceirizações ilícitas (objeto)

- Decreto 2.272, de 1997  
art. 1º § 2º
  - Decreto 9.507, de 2018  
art. 3º, incisos I a IV
  - Instrução Normativa SEGES n. 05,  
de 2017
- Art. 9º , incisos I a IV

# Terceirizações ilícitas (objeto)

Art. 3º, I Decreto 9507

Art. 9º I, IN 05

Tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle



Terceirizações ilícitas (objeto)

Art. 3º, II, Decreto 9507

Art. 9º II, IN 05

Atividades estratégicas: risco ao  
controle de processos e de  
conhecimentos e de tecnologias



# Terceirizações ilícitas (objeto)

Art. 3º, III Decreto 9507

Art. 9º III, IN 05

Poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção



## Terceirizações ilícitas (objeto)

Art. 3º, IV Decreto 9507

Art. 9º IV, IN 05

Inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.



## TERCEIRIZAÇÃO

- Entendimento antigo do TCU
- 9.2.2.ao realizar contratação para prestação de serviços, observe o disposto no Decreto 2.271/1997, em especial as vedações para serviços atinentes à sua atividade-fim e aos cargos pertencentes ao quadro de pessoal próprio, bem como para atividades que impliquem subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante;(...)" (Acórdão nº 2.389, Ata 47/2003 – 2<sup>a</sup> Câmara)

## TERCEIRIZAÇÃO

- Entendimento antigo do TCU
- (i) a contratação diga respeito a **atividade meio** da entidade
- (ii) mesmo se tratando de atividade meio, **não existe quadro de pessoal próprio** para o desempenho da referida atividade

# TERCEIRIZAÇÃO

- Orientação do STF: RE 760931

A dicotomia **entre “atividade-fim” e “atividade-meio”** é **imprecisa, artificial** e ignora a dinâmica da **economia moderna**, caracterizada pela **especialização e divisão de tarefas** com vistas à maior eficiência possível, de modo que frequentemente o produto ou serviço final comercializado por uma entidade comercial é fabricado ou prestado por agente distinto, sendo também comum a mutação constante do objeto social das empresas para atender a necessidades da sociedade, como revelam as mais valiosas empresas do mundo.

# TERCEIRIZAÇÃO

- ENTENDIMENTO DO TST: SÚMULA 331
  - I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é illegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).
  - II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

# TERCEIRIZAÇÃO

ENTENDIMENTO DO TST: SÚMULA 331

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, **bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.**

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

# TERCEIRIZAÇÃO

- ENTENDIMENTO DO TST: SÚMULA 331

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

## TERCEIRIZAÇÃO

- Orientação do STF: RE 958252 (R. Geral)

É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho em pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, revelando-se inconstitucionais os incisos I, III, IV e VI da Súmula 331 do TST.  
(RE 958252. Data: 30.8.2018)

# TERCEIRIZAÇÃO

- Orientação do STF: ADPF 324
  1. É lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada.
  2. Na terceirização, compete à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1993.

# CONTEÚDO DOS ESTUDOS PRELIMINARES

## ELEMENTOS OBRIGATÓRIOS

Necessidade da contratação  
(por quê?)

Estimativa das quantidades  
(quanto?)

Estimativas de preços ou  
preços referenciais (quanto?)

Justificativas para o  
parcelamento ou não  
(como? por que?)

Declaração da viabilidade ou  
não da contratação  
(conclusão do estudo)

## ELEMENTOS FACULTATIVOS

Referência a outros  
instrumentos de planejamento  
(por quê?)

Requisitos da contratação  
(o que? como? quando?)

Levantamento de mercado  
(como? por quê? quanto?)

Descrição da solução como  
um todo (o que?)

Demonstrativo dos resultados  
pretendidos (o que? como?)

Providências para adequação do  
ambiente do órgão (como?  
onde?)

Contratações correlatas  
(como?)

# ELEMENTOS OBRIGATÓRIOS

- Necessidade da contratação
  - (por quê?)

## ANEXO III DIRETRIZES

3.1. Para a identificação da necessidade da contratação:

a) Atentar que a justificativa da necessidade deve ser fornecida pela unidade requisitante da contratação.

# ELEMENTOS OBRIGATÓRIOS

- Estimativa das quantidades
  - (quanto?)
- É a justificativa das quantidades dos itens da solução a contratar.
- Não pode haver falta ou sobra

3.4. Estimativas das quantidades:

- a) método para estimar as quantidades a serem contratadas;
- b) informações das contratações anteriores, se for o caso;
- c) memórias de cálculo;
- d) materiais específicos.



# ELEMENTOS OBRIGATÓRIOS

- Estimativas de preços ou preços referenciais
  - (quanto?)
- elaboração do orçamento estimado

3.6. Estimativas de preços ou preços referenciais:

- a) Definir e documentar o método para estimativa de preços ou meios de previsão de preços referenciais (IN 05/2014/ Decreto 7893/2013);
- b) Incluir nos autos as memórias de cálculo da estimativa de preços;

# ELEMENTOS OBRIGATÓRIOS

- Justificativas para o parcelamento ou não
  - (como? por que?)
- Súmula 247 do TCU

3.8. Justificativas para o parcelamento ou não da solução:

- a) O parcelamento da solução é a regra (adjudicação por itens);
- b) avaliar se o objeto é divisível:
  - b.1) técnica e economicamente viável;
  - b.2) não haverá perda de escala; e
  - b.3) melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade;

# ELEMENTOS OBRIGATÓRIOS

- Declaração da viabilidade ou não da contratação
- (conclusão do estudo)

3.11. Declaração da viabilidade ou não da contratação:  
a) Explicitamente declarar que a contratação é viável ou não é viável, justificando com base nos elementos anteriores dos Estudos Preliminares.

# ELEMENTOS FACULTATIVOS

- Referência a outros instrumentos de planejamento
  - (por quê?)
  - Há Plano de Desenvolvimento Institucional ou Planejamento Estratégico?

3.2. Referência aos instrumentos de planejamento do órgão ou entidade, se houver:  
a) alinhamento com os planos instituídos pela entidade, quando houver;  
b) Informar a política pública a que esteja vinculada ou a ser instituída pela contratação, quando couber.

# ELEMENTOS FACULTATIVOS

- Requisitos da contratação
  - (o que? como? quando?)
- São os requisitos que a solução contratada deverá atender.
- É facultativo?

## 3.3. Requisitos da contratação:

- a) requisitos necessários ao atendimento da necessidade;
- b) se o serviço possui natureza continuada ou não;
- c) práticas de sustentabilidade;
- d) duração inicial do contrato;
- e) promover transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas;
- f) quadro identificando as soluções de mercado

# REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

É um elemento facultativo?

Se retirarmos esse elemento dos estudos preliminares, haverá alguma utilidade nele?

Os requisitos da contratação devem ser tais que permitam a contratação de uma solução que atenda à necessidade que originou a contratação.



## REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

Entendo ser mais que um elemento obrigatório, é um elemento essencial dos estudos preliminares!

# ELEMENTOS FACULTATIVOS

- Levantamento de mercado
  - (como? por quê? quanto?)
  - É a solução mais atualizada ou obsoleta?

3.5. Levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo e solução a contratar:  
a) analisar contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, identificando novas metodologias, tecnologias ou inovações;  
b) audiência pública nos casos de complexidade técnica do objeto.



## ELEMENTOS FACULTATIVOS

- Descrição da solução como um todo.
- (o que?)

3.7. Descrição da solução como um todo:  
a) Descrever todos os elementos que devem ser produzidos/contratados/ executados para que a contratação produza resultados pretendidos pela Administração;

# ELEMENTOS FACULTATIVOS

Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis

- (o que? como?)

3.9. Demonstrativo dos resultados pretendidos (diretos e indiretos) em termos de economicidade (eficácia, eficiência) e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis:

- a) benefícios em termos de economicidade, respeito a impactos ambientais positivos (diminuição do consumo de papel ou de energia elétrica), e, se for o caso, de melhoria da qualidade de produtos ou serviços oferecidos à sociedade.

# ELEMENTOS FACULTATIVOS

- Providências para adequação do ambiente do órgão
  - (como? onde?)

3.10. Providências para adequação do ambiente do órgão:

- a) Elaborar cronograma com todas as atividades necessárias à adequação do ambiente da organização para que a contratação surta seus efeitos e com os responsáveis por esses ajustes nos diversos setores;
- b) Considerar a necessidade de capacitação de servidores;
- c) Juntar o cronograma ao processo e incluir, no Mapa de Riscos, os riscos de a contratação fracassar.



## ELEMENTOS FACULTATIVOS

- Contratações correlatas
  - (como?)

Deve a Administração aferir se a contratação a ser firmada se relaciona com outros contratos, em especial se há algum grau de dependência entre eles. Não consta do ANEXO III qualquer diretriz orientando sobre esse tema.

E O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS?

ÓRGÃO PARTICIPANTE E ÓRGÃO GERENCIADOR



# E O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS?

- Gerenciador irá produzir dois estudos:
  - Um específico para o próprio gerenciador
  - Outro para a formação da Ata
- O participante irá elaborar estudo próprio

# ELEMENTOS ESPECÍFICOS PARA A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

## FORMAÇÃO DA ATA (GERENCIADOR)

Requisitos da contratação

Estimativa das quantidades

Levantamento de mercado

Estimativas de preços ou preços referenciais

Descrição da solução como um todo

Justificativas para o parcelamento ou não

## ÓRGÃO PARTICIPANTE

Necessidade da contratação

Referência a outros instrumentos de planejamento do órgão

Estimativa das quantidades

Demonstrativo dos resultados pretendidos

Providências para adequação do ambiente do órgão

Contratações correlatas e/ou interdependentes

Declaração de viabilidade ou não da contratação

E o órgão não participante?  
(carona)

Não há previsão na IN 05 a respeito do planejamento para os caronas



E o órgão não participante?  
(carona)

ORIENTAÇÃO DO TCU:  
Acórdão 1823/2017 Plenário  
Justificativa com base na  
necessidade específica do carona.  
Não serve a mera reprodução do  
plano de trabalho do órgão  
gerenciador

E o órgão não participante?  
(carona)

O carona deve produzir seu próprio planejamento!



# Estudo de ganho em eficiência, viabilidade e economicidade

Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018

- Condiciona a autorização do órgão gerenciador para a utilização da ata pelo carona (art. 22, § 1º-A)
- Depende de regulamentação da SEGES
- Depois de aprovado pelo órgão gerenciador, o estudo deverá ser divulgado no Portal de Compras do Governo Federal (art. 22, § 1º-B)

# Estudo de ganho em eficiência, viabilidade e economicidade

A instituição do estudo em questão é de suma importância para a qualidade das contratações decorrentes de adesões e se coaduna com uma série de julgados do TCU que reclamavam uma análise mais qualificada para a decisão da autoridade contratante de aderir a uma ata

Acórdão nº 998/2016 – Plenário; Acórdão nº 509/2015 – Plenário.



## E O PLANO DE TRABALHO?

Superado pelo Decreto 9507/2018  
Os estudos preliminares possuem  
conteúdo que abrange o plano de  
trabalho.



# ETAPAS DO PLANEJAMENTO: GERENCIAMENTO DE RISCO

Não é suficiente cumprir leis e  
regulamentos.

É imperativo atingir os objetivos!



# SISTEMA ÁGATHA



# SISTEMA ÁGATHA

- software livre
- adaptável à política de gestão de riscos do órgão
- documentar eventuais riscos nos processos internos da Administração
- oferece mecanismos de controle interno e externo
- tratamento das inconformidades

# ETAPAS DO PLANEJAMENTO: GERENCIAMENTO DE RISCO

**Risco é a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos**



# RISCO INERENTE X RISCO RESIDUAL

- Risco inherente: é o que existe independentemente de controles

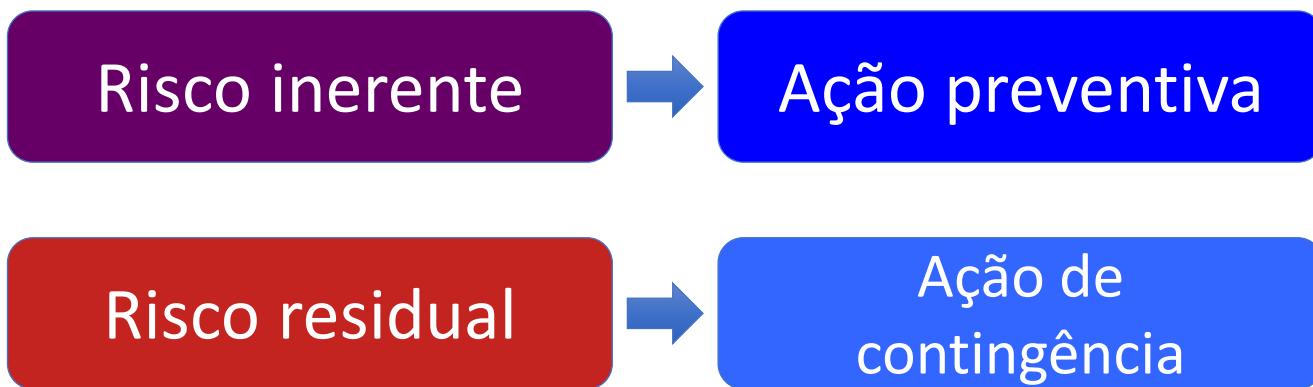


# RISCO INERENTE X RISCO RESIDUAL

- Risco residual: é o que permanece após o tratamento aplicado pela administração



# RISCO INERENTE X RISCO RESIDUAL

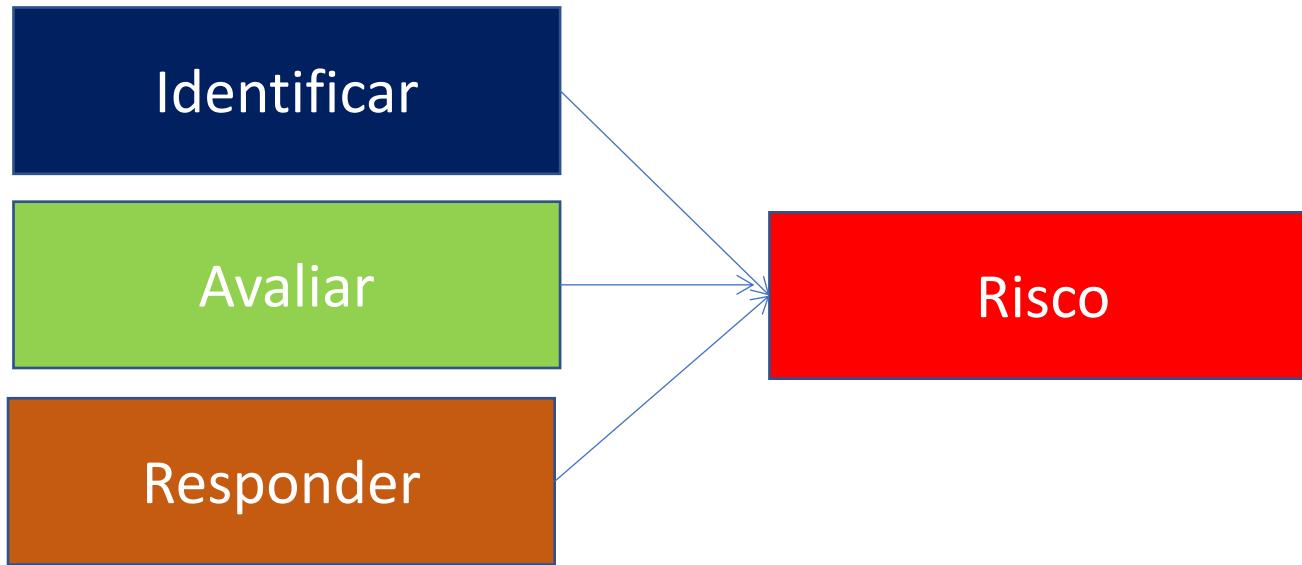


V d m

Vai dar mídia!



# ETAPAS DO PLANEJAMENTO: GERENCIAMENTO DE RISCO



# MAPA DE RISCO SIMPLES

## FASE DE ANÁLISE

( ) Planejamento da Contratação e Seleção do Fornecedor

( ) Gestão do Contrato

RISCO 01				
Probabilidade:		( ) Baixa	( ) Média	( ) Alta
Impacto:		( ) Baixa	( ) Média	( ) Alta
<b>Dano</b>				
1.				
<b>Ação Preventiva</b>		<b>Responsável</b>		
1.				
<b>Ação de Contingência</b>		<b>Responsável</b>		
1.				

RISCO 02				
Probabilidade:		( ) Baixa	( ) Média	( ) Alta
Impacto:		( ) Baixa	( ) Média	( ) Alta
<b>Dano</b>				
1.				
<b>Ação Preventiva</b>		<b>Responsável</b>		
1.				
<b>Ação de Contingência</b>		<b>Responsável</b>		
1.				

## RESPONSÁVEL/ RESPONSÁVEIS

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

# IDENTIFICAR O RISCO

gerar uma lista abrangente de riscos que podem

- aumentar
- evitar
- reduzir
- acelerar
- atrasar

A REALIZAÇÃO DOS  
OBJETIVOS DO  
PROCESSO DE  
CONTRATAÇÃO

# IDENTIFICAR O RISCO

## FERRAMENTA SWOT



# IDENTIFICAÇÃO DO RISCO

Força

Aptidões mais fortes do órgão.

São as vantagens que o órgão possui.



## Identificação do risco

Fraqueza  
particularidades do órgão que mais  
interferem ou prejudicam de algum  
modo a contratação



## Identificação do risco

### Oportunidade

**São forças externas que influenciam positivamente a contratação.**



## Identificação do risco

### Ameaças

**São forças externas que influenciam negativamente na contratação.**



# IDENTIFICAÇÃO NO MAPA DE RISCO

Recomendação do TCU no Acórdão 1321/2014-P  
Formato (NBR ISO/IEC 31000):

**Causa do risco**

**Evento de risco**

**Consequência do  
risco**

# PREENCHIMENTO DO MAPA DE RISCO

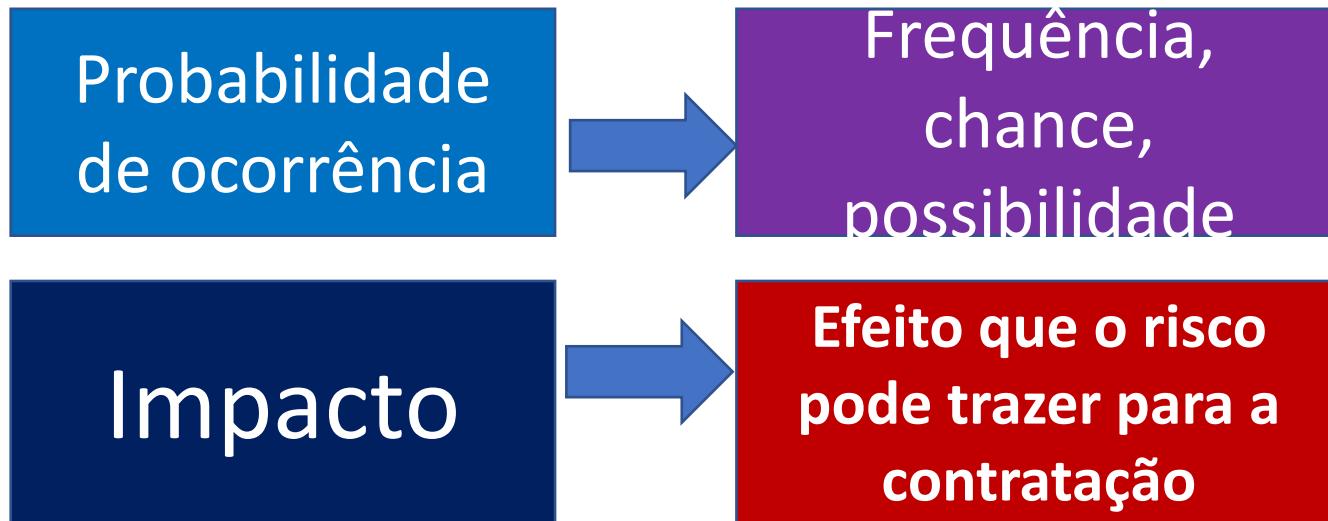
ID	DANO (Causa /Evento/Consequência)
#1	<p><b>Participação de empresas em recuperação judicial(Causa)</b></p> <p><b>Possibilidade de falência no curso do contrato. (Evento)</b></p> <p><b>Interrupção da prestação do serviço, com responsabilização trabalhista (Consequência)</b></p>

## AVALIAR O RISCO

Dimensão de cada risco  
Nem tudo merece a mesma atenção



# PERSPECTIVAS DE AVALIAÇÃO DO RISCO



## AVALIAR O RISCO

A IN 05 e a IN 01 não trouxeram um parâmetro para avaliar a probabilidade e os impactos



# O APETITE A RISCO

A priorização define quais riscos merecem ser tratados, dependendo do APETITE A RISCO da organização.

É a quantidade de risco que a entidade se dispõe a aceitar



# Riscos (absolutamente) inaceitáveis

Art. 25, III e IV (IN05)

Art. 8°, III e IV (IN 01)



# ESCALA QUANTITATIVA DE PROBABILIDADE (MODELO: Tst)

<b>Escala de probabilidade</b>			
<b>Descriptor</b>	<b>Descrição</b>	<b>Ocorrências</b>	<b>Nível</b>
Muito Baixa	Evento extraordinário, sem histórico de ocorrência.	Até 5	1
Baixa	Evento casual e inesperado, sem histórico de ocorrência.	> 5 até 10	2
Média	Evento esperado, de frequência reduzida, e com histórico de ocorrência parcialmente conhecido.	> 10 até 15	3
Alta	Evento usual, com histórico de ocorrência amplamente conhecido.	> 15 até 20	4
Muito Alta	Evento repetitivo e constante.	> 20	5

# Escala Qualitativa de Probabilidade

Descriptor	Descrição	Peso
Muito Baixa	Evento extraordinário para os padrões conhecidos da gestão e operação do processo.	1
Baixa	Evento casual, inesperado. Muito embora raro, há histórico de ocorrência conhecido por parte de gestores e operadores do processo	2
Médio	Evento esperado, de frequência reduzida, e com histórico de ocorrência parcialmente conhecido.	3
Alta	Evento usual, corriqueiro. Devido à sua ocorrência habitual, seu histórico é amplamente conhecido por parte de gestores e operadores do processo.	4
Muito Alta	Evento se reproduz muitas vezes, se repete seguidamente, de maneira assídua, numerosa e não raro de modo acelerado. Interfere de modo claro no ritmo das atividades, sendo evidentes mesmo para os que conhecem pouco o processo.	5

Pública - Estudo Prático em Licitações. Curitiba: Editora Negócios Públicos do Brasil, 2017, p. 110.

# Escala Qualitativa de Impacto

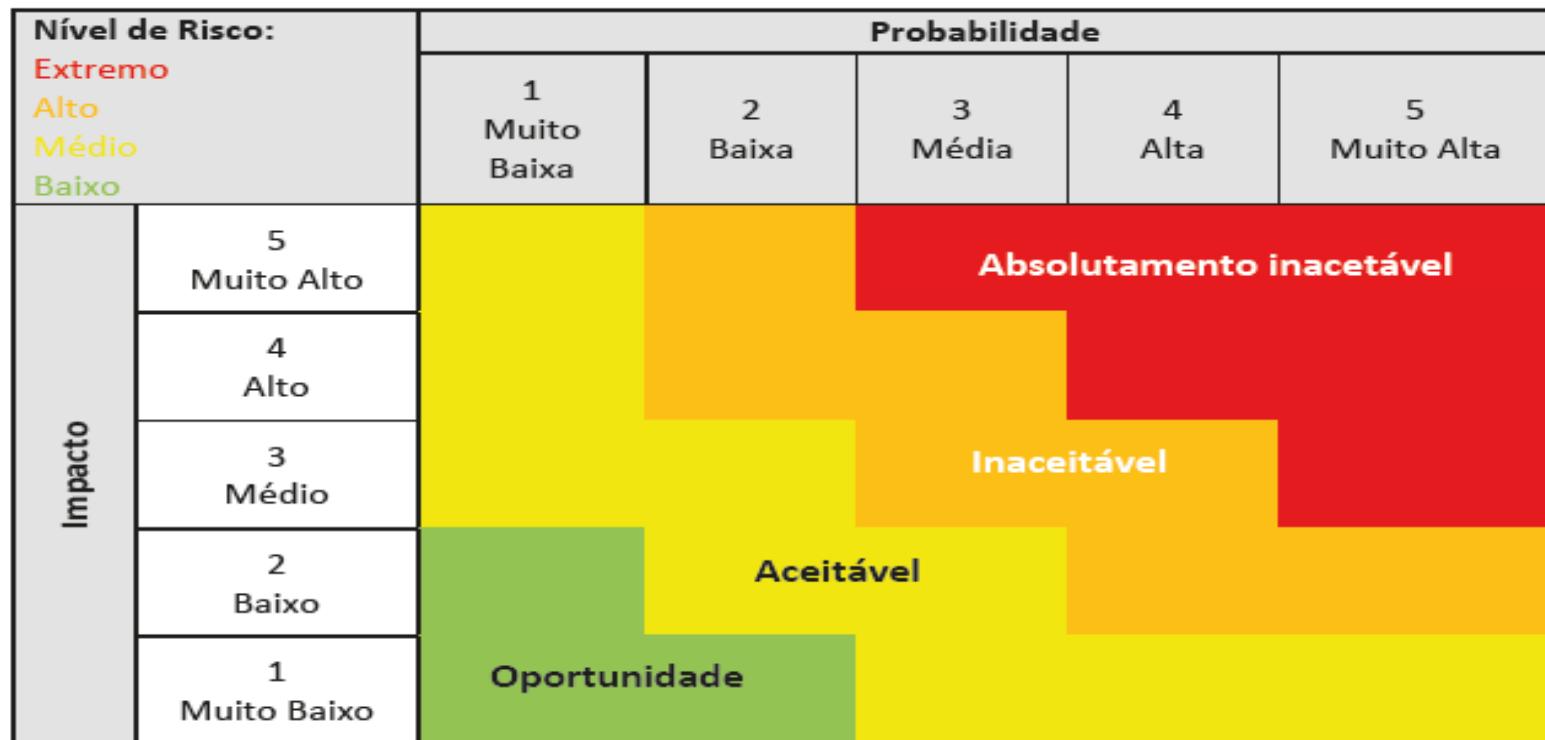
Descriptor	Descrição	Peso
Muito Baixo	Não afeta os objetivos	1
Baixo	Torna duvidoso seu atingimento	2
Médio	Torna incerto	3
Alto	Torna improvável	4
Muito Alto	Capaz de impedir alcance	5

# NÍVEL DE IMPACTO X PROBABILIDADE

Nível de Risco:		Probabilidade				
		1 Muito Baixa	2 Baixa	3 Média	4 Alta	5 Muito Alta
Impacto	5 Muito Alto	5	10	15	20	25
	4 Alto	4	8	12	16	20
	3 Médio	3	6	9	12	15
	2 Baixo	2	4	6	8	10
	1 Muito Baixo	1	2	3	4	5

Fonte: Plano de Gestão de Riscos do TST

## MAPA DE RISCO



Fonte: Plano de Gestão de Riscos do TST

## Risco 01

<b>Probabilidad e</b>	( ) Baixa	(x) Média	( ) Alta
<b>Impacto</b>	( ) Baixa	( ) Média	(x) Alta

## TRATAMENTO do risco

Após avaliar os riscos importantes, a organização determina de que forma responderá a estes

# Formas de Resposta ao risco

Evitar



# Formas de Resposta ao risco

Reducir/  
Mitigar



# Formas de Resposta ao risco

Compartilhar



# Formas de Resposta ao risco

Aceitar



# GERENTE DOS RISCOS

Os riscos identificados e priorizados para tratamento devem ser atribuídos a pessoas que têm responsabilidade e autoridade para gerenciá-los.



<b>Id</b>	<b>Ação Preventiva</b>	<b>Responsável</b>
1	Mitigar. Determinar a demonstração da viabilidade econômica da licitante, com a apresentação do plano de recuperação homologado judicialmente.	Pregoeiro/Comissão de licitação
<b>Id</b>	<b>Ação de Contingência</b>	<b>Responsável</b>
1	Contratação pelo remanescente. Adoção da conta vinculada para evitar responsabilização trabalhista.	Chefe do setor de licitações

Risco 01			
Probabilidade	( ) Baixa	(x) Média	( ) Alta
Impacto	( ) Baixa	( ) Média	(x) Alta
ID	DANO (Causa /Evento/Consequência)		
# 1	<p><b>Participação de empresas em recuperação judicial, considerando a situação econômica do país (Causa)</b></p> <p><b>Gera possibilidade de falência no curso do contrato. (Evento)</b></p> <p><b>Interrupção da prestação do serviço, com responsabilização trabalhista (Consequência)</b></p>		
Id	Ação Preventiva	Responsável	
1	Mitigar. Determinar a demonstração da viabilidade econômica da licitante, com a apresentação do plano de recuperação homologado judicialmente.	Pregoeiro/Comissão de licitação	
Id	Ação de Contingência	Responsável	
1	Contratação pelo remanescente. Adoção da conta vinculada para evitar responsabilização trabalhista.	Chefe do serviço de licitações	

## Risco 02

<b>Probabilidade</b>	( x) Baixa	( ) Média	( ) Alta
<b>Impacto</b>	( ) Baixa	( ) Média	(x) Alta
<b>ID</b>	<b>DANO (Causa /Evento/Consequência)</b>		
<b>#2</b>	<p><b>Ausência de interessados na licitação (Causa)</b></p> <p><b>Licitação deserta. (Evento)</b></p> <p><b>Frustração da possibilidade de contratação(Consequência)</b></p>		
<b>Id</b>	<b>Ação Preventiva</b>	<b>Responsável</b>	
<b>2</b>	Verificar no mercado fornecedor a compatibilidade das exigências do edital de licitação; - Especificações dos equipamentos exigidos de acordo com as práticas do mercado; - Atentar para que os preços estimados estejam em conformidade com os praticados pelo mercado.	Equipe de planejamento da contratação	
<b>Id</b>	<b>Ação de Contingência</b>	<b>Responsável</b>	
<b>2</b>	Avaliar a possibilidade de prorrogação excepcional contrato em vigor ou abrir processo de contratação emergencial.	Gestor do contrato atual	

# TERMO DE REFERÊNCIA PROJETO BÁSICO

O Termo de Referência e o projeto básico consolidam o Planejamento da Contratação



TERMO DE REFERÊNCIA  
PROJETO BÁSICO

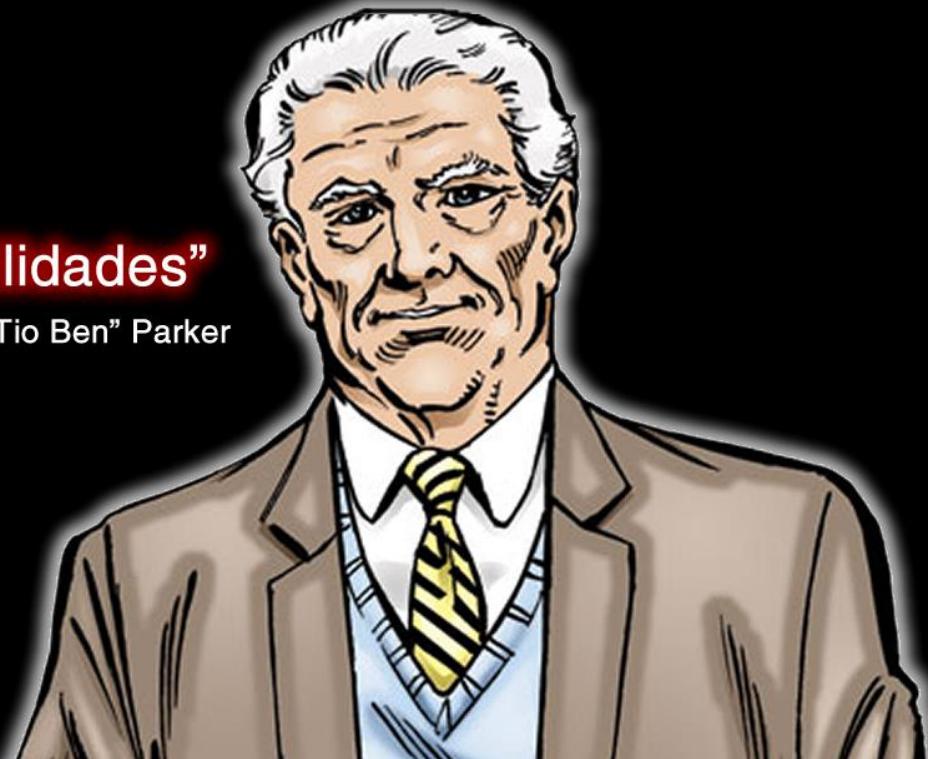
Utilização dos modelos da  
Advocacia Geral da União



# GRANDE RESPONSABILIDADE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

**“Com grandes poderes  
vêm grandes responsabilidades”**

- Benjamin “Tio Ben” Parker



# TERMO DE REFERÊNCIA PROJETO BÁSICO

## Quem deve elaborar?



# TERMO DE REFERÊNCIA PROJETO BÁSICO

Melhor solução: IN 04/2014  
Equipe de Estudos Preliminares



# TERMO DE REFERÊNCIA PROJETO BÁSICO

**Não houve inovação substancial  
em relação à IN 02**



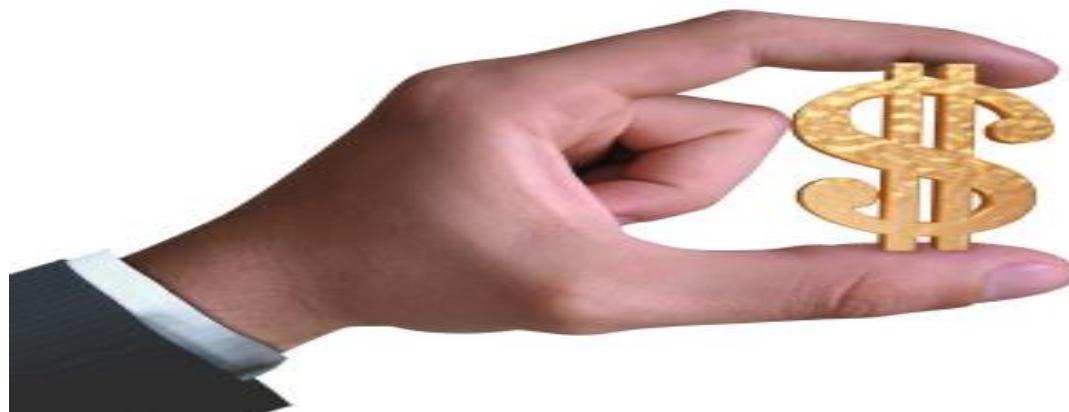
## EXCEÇÕES

CONTRATAÇÕES DE PEQUENO VALOR (art. 24, I e II,  
Lei 8666)

Não é necessário elaborar:

Estudos preliminares

Gerenciamento de risco (fase de  
planejamento)



## EXCEÇÕES

CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS (art. 24, IV, Lei 8666)

Não é necessário elaborar:

Estudos preliminares

Gerenciamento de risco (fase de planejamento)



## EXCEÇÕES

CONTRATAÇÃO DO REMANESCENTE (art. 24, XI)

Não é necessário elaborar:  
Estudos preliminares

Gerenciamento de risco (fase de  
planejamento)



# EXCEÇÕES

RENOVAÇÃO/PRORROGAÇÃO (art. 57, II, IV)

Não é necessário elaborar:

Estudos preliminares

Gerenciamento de risco (fase de  
planejamento)

Termo de referência



# QUESTÕES PONTUAIS

## Participação de cooperativas



## QUESTÕES PONTUAIS

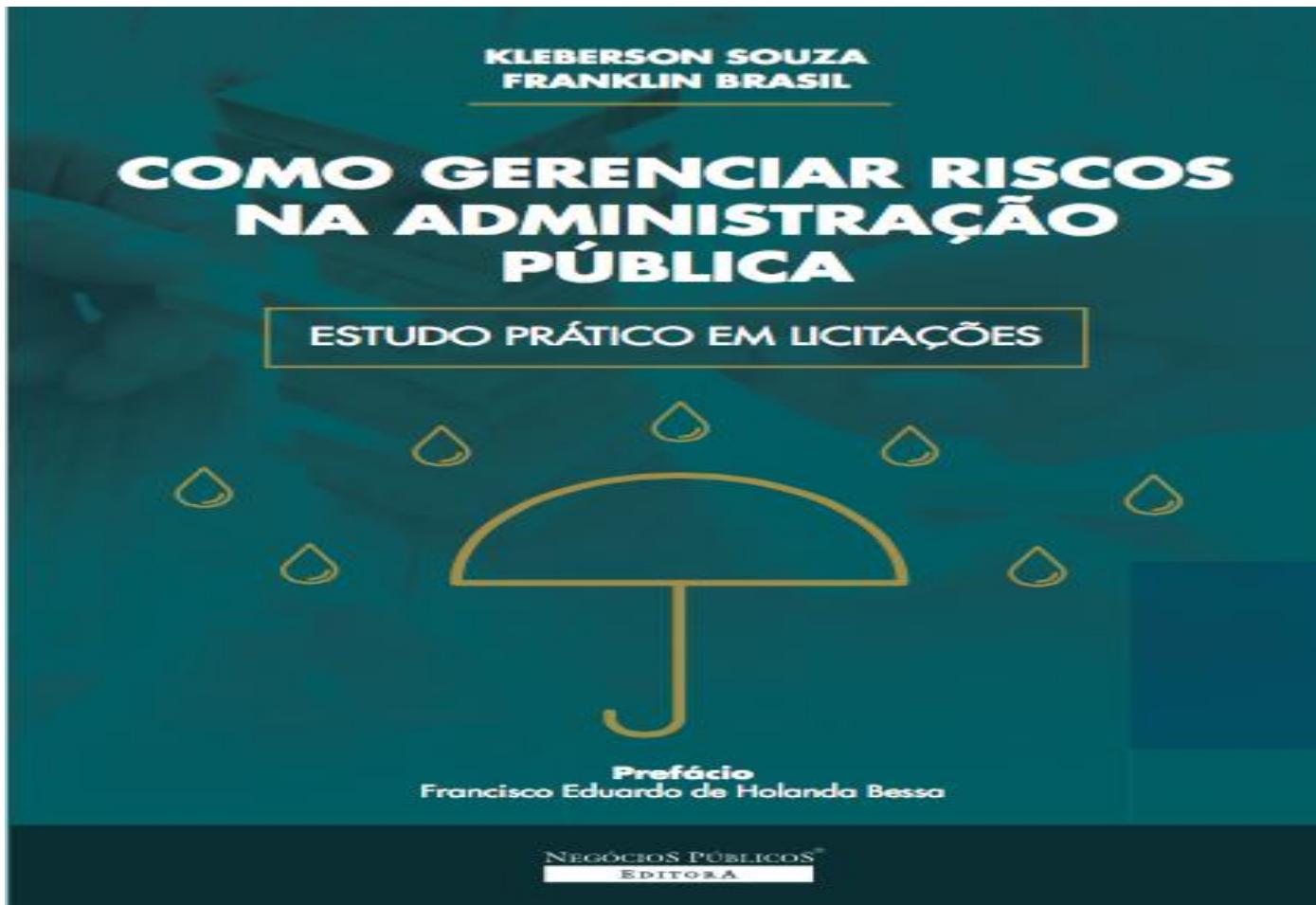
Participação de cooperativas  
Vedaçāo à contratação quando  
envolver dedicação exclusiva de mão  
de obra



# SUGESTÕES BIBLIOGRÁFICAS



# SUGESTÕES BIBLIOGRÁFICAS



# SUGESTÕES BIBLIOGRÁFICAS

**Renato Geraldo Mendes**

## **O Processo de Contratação Pública**

**Fases, Etapas e Atos**



# SUGESTÕES BIBLIOGRÁFICAS

The image shows the front cover of a book. The top half of the cover is dark blue, and the bottom half is yellow. At the top, there is a red rectangular logo with the word "Jacoby" in white. Below the logo, the author's name "JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES" is written in white, along with the word "COORDENADOR". In the center of the blue section, there is a graphic of several stylized blue human figures standing in a row. Below this graphic, the word "TERCEIRIZAÇÃO" is written in large, bold, yellow letters. Underneath "TERCEIRIZAÇÃO", the words "LEGISLAÇÃO, DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA" are written in smaller white letters. On the yellow background, there is a bulleted list of five items, each preceded by a checkmark: "✓ Planejamento para todas as fases da terceirização", "✓ Gerenciamento de riscos", "✓ Medição de resultados", "✓ Remuneração variável", and "✓ Repactuação e reequilíbrio". At the bottom of the cover, there are three logos: "ELO", "Fórum", and "INSTITUTO PROTEGE".

JACOBY  
JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES  
COORDENADOR

TERCEIRIZAÇÃO

LEGISLAÇÃO, DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA

- ✓ Planejamento para todas as fases da terceirização
- ✓ Gerenciamento de riscos
- ✓ Medição de resultados
- ✓ Remuneração variável
- ✓ Repactuação e reequilíbrio

ELO

Fórum

INSTITUTO  
PROTEGE

# MATERIAL DE CONSULTA

DIEGO ORNELLAS

## INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 05/17

COMPARADA COM AS INS ANTERIORES  
E MANIFESTAÇÕES DA AGU SOBRE O TEMA



academia.edu



# Diego Ornellas Gusmão

HOME

RESEARCH

CV

CONTACT

PAPERS

Parecer vigência e aplicação da Instrução Normativa nº 05/2017-SEGES



*That's all Folks!*

OBRIGADO

[diego.gusmao@agu.gov.br](mailto:diego.gusmao@agu.gov.br)