

Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**  
**Fundação Oswaldo Cruz**



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA  
SERGIO AROUCA  
ENSP

Gabriel Avancini Moreno

**Contratação de serviços contínuos na ENSP: o processo de planejamento em atendimento à**  
IN 05/2017

Rio de Janeiro

2018

GABRIEL AVANCINI MORENO

**Contratação de serviços contínuos na ENSP: o processo de planejamento em atendimento à**  
IN 05/2017

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Política e Gestão de CT&I em Saúde.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Javier Uribe Rivera

Coorientador: Prof. Dr. José Manuel Santos de Varge Maldonado

Rio de Janeiro

2018

Catálogo na fonte  
Fundação Oswaldo Cruz  
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde  
Biblioteca de Saúde Pública

M843c

Moreno, Gabriel Avancini.

Contratação de serviços contínuos na ENSP: o processo de planejamento em atendimento à IN 05/2017 / Gabriel Avancini Moreno. -- 2018.

147 f. : il. color. ; graf. ; tab.

Orientador: Francisco Javier Uribe Rivera.

Coorientador: José Manuel Santos de Varge Maldonado.

Dissertação (mestrado profissional) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2018.

1. Administração Pública. 2. Planejamento. 3. Contrato. 4. Serviços Contratados. 5. Pesquisa Qualitativa. I. Título.

CDD – 23.ed. – 354.2

GABRIEL AVANCINI MORENO

**Contratação de serviços contínuos na ENSP: o processo de planejamento em atendimento à  
IN 05/2017**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Política e Gestão de CT&I em Saúde.

Aprovada em: 14/12/2018

Banca Examinadora

Prof. Dr. Sheyla Maria Lemos Lima  
Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca – ENSP  
Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ

Prof. Dr. Beatriz de Castro Fialho  
Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos)  
Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ

Prof. Dr. Francisco Javier Uribe Rivera - Orientador  
Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca – ENSP  
Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ

Prof. Dr. José Manuel Santos de Varge Maldonado - Coorientador  
Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca – ENSP  
Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ

Rio de Janeiro

2018

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por ter me dado saúde para conseguir trilhar esse caminho.

Agradeço também à minha família, amigos, colegas de trabalho e amigos que conheci no mestrado pela paciência, compreensão e apoio. Aos professores Javier Uribe e José Maldonado, por todo comprometimento, orientação e aprendizado. A minha tutora Juliana Bezerra pela ajuda ao longo do trabalho. Ao meu chefe Luiz Claudio e à direção da ENSP pela liberação, gentileza e disponibilidade em ajudar. O presente trabalho foi realizado com apoio da Escola Corporativa Fiocruz, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG).

*“Os analfabetos do século XXI não serão aqueles que não conseguem ler e escrever, mas aqueles que não conseguem aprender, desaprender e reaprender”*

TOFFLER,1970, p.418

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo a proposição de um processo de planejamento das contratações para Escola Nacional de Saúde Pública - ENSP, a partir da análise do diagnóstico da situação atual dos contratos e fluxos da Unidade, de modo a nortear a implementação da nova IN 05/2017. O processo proposto abrangeu três dimensões: i) processos internos; ii) estrutura; e iii) estratégias de implementação. Para tanto, foi feita uma pesquisa bibliográfica com os principais autores que tratam sobre os temas: Planejamento, Planejamento das Contratações, Gerenciamento de riscos e da IN 05/2017. Além disso, foi realizada uma análise da situação atual da ENSP por meio do levantamento documental e análise dos processos administrativos mais recentes e que representam os maiores volumes globais de aquisição. Dessa forma, as boas práticas de planejamento sugeridas, se implementadas, poderão orientar os gestores e profissionais que trabalham com planejamento das contratações como uma ferramenta de aplicação inovadora para o cumprimento das diretrizes da IN 05/2017. O estudo é original no sentido de que a IN 05/2017 é recente e as Unidades da Fiocruz estão se adequando para atender às suas diretrizes. Além disso, o resultado deste trabalho poderá ser aplicado, no futuro, por qualquer parte interessada da Fiocruz na obtenção de informações para adequação dos seus processos à IN 05/2017.

Palavras-chave: IN 05/2017, Contratação Pública, Planejamento das Contratações, Processo de Planejamento, Gestão Pública.

## **ABSTRACT**

This work aimed at proposing a contracting planning process for the National School of Public Health (NSPH), based on the analysis of the diagnosis of the current situation of contracts and flows of the Unit, in order to guide the implementation of the new IN 05/2017. The proposed process encompassed three dimensions: i) internal processes; ii) structure; and iii) implementation strategies. To do so, a bibliographical research was carried out with the main authors dealing with the themes: Planning, Contracting Planning, Risk Management and IN 05/2017. In addition, an analysis of the current situation of the ENSP was carried out through a documentary survey and analysis of the most recent administrative processes and representing the largest global acquisition volumes. In this way, the suggested good planning practices, if implemented, can guide the managers and professionals that work with contracting planning as an innovative application tool for compliance with IN 05/2017 guidelines. The study is original in the sense that IN 05/2017 is recent and Fiocruz Units are adapting to meet its guidelines. In addition, the result of this work may be applied in the future by any interested party of Fiocruz in obtaining information to suit its processes to IN 05/2017.

**Keywords:** IN 05/2017, Public Procurement, Contracting Planning, Planning Process, Public Management.



## Lista de Figuras

<b>Figura 1: Níveis dos Planejamentos das Organizações .....</b>	<b>23</b>
<b>Figura 2: Triângulo de Ferro de Matus .....</b>	<b>28</b>
<b>Figura 3: Fases da Contratação Pública.....</b>	<b>34</b>
<b>Figura 4: Condições Necessárias para implementar as diretrizes da IN 05/2017.....</b>	<b>37</b>
<b>Figura 5: Variáveis que podem favorecer o processo de implementação .....</b>	<b>38</b>
<b>Figura 6: Fases das contratações de Serviços da IN 05/2017.....</b>	<b>49</b>
<b>Figura 7: Etapas da fase de planejamento das contratações da IN 05/2017 .....</b>	<b>51</b>
<b>Figura 8: Fluxo Inicial de Contratação da IN 05/2017 .....</b>	<b>52</b>
<b>Figura 9: Etapas do Gerenciamento de Riscos .....</b>	<b>58</b>
<b>Figura 10: Etapas do processo de trabalho .....</b>	<b>74</b>
<b>Figura 11: Fluxo atual das contratações de serviços na ENSP.....</b>	<b>80</b>
<b>Figura 12: Visão Geral do Processo Sugerido.....</b>	<b>93</b>
<b>Figura 13: Organograma da VDDIG.....</b>	<b>97</b>
<b>Figura 14: Organograma VDDIG (Sugerido).....</b>	<b>99</b>
<b>Figura 15: Novo fluxograma sugerido do planejamento de contratações.....</b>	<b>100</b>

## Lista de Quadros

<b>Quadro 1: Tipos de Planejamento.....</b>	<b>24</b>
<b>Quadro 2: Diretrizes de gerenciamento contratual.....</b>	<b>40</b>
<b>Quadro 3: Fases, etapas e os artigos correspondentes da IN 05/2017.....</b>	<b>47</b>
<b>Quadro 4: Exemplo de Identificação dos Riscos.....</b>	<b>59</b>
<b>Quadro 5: Escala Qualitativa de Probabilidade.....</b>	<b>60</b>
<b>Quadro 6: Escala Qualitativa de Impacto.....</b>	<b>61</b>
<b>Quadro 7: Nível de Risco: impacto x probabilidade.....</b>	<b>61</b>
<b>Quadro 8: Mapa de Riscos.....</b>	<b>63</b>
<b>Quadro 9: Diretrizes para priorização de Riscos.....</b>	<b>64</b>
<b>Quadro 10: Lista de documentos analisados na pesquisa.....</b>	<b>75</b>
<b>Quadro 11: Metodologia Científica.....</b>	<b>76</b>
<b>Quadro 12: Gastos com contratação de serviços de terceirização entre 2013 e 2016.....</b>	<b>83</b>
<b>Quadro 13: Contratos de serviços continuados da ENSP de 2010-2018.....</b>	<b>84</b>
<b>Quadro 14: Classificação dos Contratos da ENSP de 2010-2018.....</b>	<b>85</b>
<b>Quadro 15: Contratos selecionados para análise.....</b>	<b>88</b>
<b>Quadro 16: Indicativo de atendimento às orientações contratuais.....</b>	<b>89</b>
<b>Quadro 17: Manuais de orientação para gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados.....</b>	<b>95</b>
<b>Quadro 18: Estratégias de implementação do planejamento das contratações.....</b>	<b>103</b>
<b>Quadro 19: Mapa de Riscos.....</b>	<b>106</b>
<b>Quadro 20: Matriz de Riscos.....</b>	<b>108</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABNT</b>	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS
<b>ARP</b>	ATA DE REGISTRO DE PREÇO
<b>COGEAD</b>	COORDENAÇÃO GERAL DE ADMINISTRAÇÃO DA FIOCRUZ
<b>COSO</b>	COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS
<b>CSEGSF</b>	CENTRO DE SAÚDE ESCOLA GERMANO SINVAL FARIA
<b>ENSP</b>	ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
<b>FIOCRUZ</b>	FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
<b>GESCON</b>	GESTÃO DE CONTRATOS DA ENSP
<b>IN 01/2018</b>	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01, DE 29 DE MARÇO DE 2018
<b>IN 02/2008</b>	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02, DE 30 DE ABRIL DE 2008
<b>IN 04/2014</b>	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 04, DE 11 DE SETEMBRO DE 2014
<b>IN 05/2017</b>	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 05, DE 26 DE MAIO DE 2017
<b>IMR</b>	INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADOS
<b>ISO</b>	INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION
<b>PEI</b>	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL
<b>PES</b>	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL
<b>PGC</b>	PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO DAS CONTRATAÇÕES
<b>RCO</b>	REQUISIÇÃO DE COMPRAS
<b>SEINFRA</b>	SERVIÇO DE INFRAESTRUTURA DA ENSP
<b>MP</b>	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
<b>MPOG</b>	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
<b>SECOM</b>	SETOR DE COMPRAS DA ENSP
<b>SEGES</b>	SECRETARIA DE GESTÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
<b>SEPLAN</b>	SERVIÇO DE PLANEJAMENTO
<b>SIAD</b>	SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO
<b>SGC</b>	SERVIÇO DE GESTÃO DE CONTRATOS DA ENSP
<b>SGS</b>	SERVIÇO DE GESTÃO DE SUSTENTABILIDADE
<b>SLTI</b>	SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO
<b>SRP</b>	SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS
<b>TCU</b>	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
<b>TI</b>	TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO
<b>TR/PB</b>	TERMO DE REFERÊNCIA E PROJETO BÁSICO
<b>VDDIG</b>	VICE DIREÇÃO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E GESTÃO DA ENSP

## SUMÁRIO

<b>I. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>1.1.OBJETIVOS</b> .....	<b>17</b>
<b>1.1.1. GERAL</b> .....	<b>17</b>
<b>1.1.2 ESPECÍFICOS</b> .....	<b>17</b>
<b>1.2.JUSTIFICATIVA</b> .....	<b>17</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO</b> .....	<b>22</b>
<b>2.1. Planejamento: CONCEITO E DEFINIÇÕES</b> .....	<b>22</b>
<b>2.2. Planejamento de Contratações</b> .....	<b>32</b>
<b>2.2.1. Estratégias para implementação do planejamento das contratações</b> .....	<b>36</b>
<b>2.2.1. Os processos internos como instrumento para o planejamento das contratações..</b>	<b>41</b>
<b>2.2.2. A Estrutura como alicerce para implementação do planejamento das contratações</b> .....	<b>43</b>
<b>2.3. Instrução normativa nº 05 de 26 de maio de 2017 – in 05/2017</b> .....	<b>45</b>
<b>2.3.1. Estudos preliminares</b> .....	<b>53</b>
<b>2.3.2. Gerenciamento de riscos</b> .....	<b>54</b>
<b>2.3.3. Termo de referência ou projeto básico</b> .....	<b>64</b>
<b>2.3.4. Outras considerações importantes</b> .....	<b>70</b>
<b>3. METODOLOGIA</b> .....	<b>74</b>
<b>3.1. Análise bibliográfica, documental e escolhas metodológicas</b> .....	<b>74</b>
<b>3.2. Diagnóstico da situação atual da ENSP</b> .....	<b>77</b>
<b>3.3. Análise das lacunas entre as diretrizes da IN 05/2017 e o diagnóstico da situação atual da ENSP</b> .....	<b>78</b>
<b>3.4. Proposição de um processo de sistematização de planejamento de contratações</b> .....	<b>78</b>
<b>3.5. Redação final</b> .....	<b>78</b>
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	<b>79</b>
<b>4.1. Diagnóstico da situação atual das contratações na Escola Nacional de Saúde Pública - ENSP</b> .....	<b>79</b>
<b>4.2. Análise das lacunas entre as diretrizes da IN 05/2017 e a situação atual verificada na ENSP</b> .....	<b>91</b>
<b>4.3. Proposição de um processo sistematizado de planejamento para implementação na ENSP</b> .....	<b>92</b>

<b>4.3.1. Processos Internos .....</b>	<b>94</b>
<b>4.3.2. Estrutura .....</b>	<b>97</b>
<b>4.3.3. Estratégias de Implementação.....</b>	<b>102</b>
<b>4.3.3.1. Mapa e Matriz de riscos.....</b>	<b>105</b>
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>109</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>116</b>
<b>APÊNDICE I – Relação dos contratos entre 2010 e 2018.....</b>	<b>128</b>
<b>ANEXO 1 – Formulário para contratação de serviços na ENSP.....</b>	<b>139</b>
<b>APÊNDICE II – Processo de Compras da ENSP .....</b>	<b>143</b>
<b>APÊNDICE III – AVALIAÇÃO DE RISCOS PARA A ENSP .....</b>	<b>144</b>
<b>APÊNDICE IV – TRATAMENTO DOS RISCOS .....</b>	<b>146</b>

## I. INTRODUÇÃO

O principal objetivo das instituições públicas é prestar serviços à população. O serviço público tem, portanto, o desafio de prestá-los com o uso adequado dos recursos, com qualidade, de forma hábil e nos prazos devidos, com comprometimento e atenção ao seu principal cliente, o cidadão. Para enfrentar tais desafios, os governos têm implementado ao longo dos anos diversas adequações à legislação, de modo a criar mecanismos para que os gestores possam executar as suas atividades com melhor qualidade, segurança e rapidez.

É neste contexto que se inserem as contratações públicas, que são a forma como o Estado atende a uma determinada necessidade ou demanda por meio da contratação de uma empresa terceirizada em razão da melhor relação custo-benefício (MENDES, 2012).

Assim, a necessidade do uso racional de recursos faz com que as contratações sejam vistas de forma estratégica pelos gestores públicos, deixando de ser uma atividade meramente administrativa. Estas contratações vêm exercendo um papel fundamental na implementação das políticas públicas, no fomento às inovações tecnológicas, na transparência dos gastos públicos e no controle social (BRASIL, 2017).

Segundo Pessoa Neto e Correia (2015), devido ao Estado possuir uma forte presença na economia como contratante de obras, serviços e bens, e como concedente de empreendimentos de infraestrutura, as contratações públicas se tornaram um dos principais processos da administração pública. Sendo assim, faz-se necessária uma análise mais aprofundada de seus aspectos mais importantes, em particular sobre a necessidade destas estarem de acordo com a legislação vigente.

Neste sentido, a fim de utilizar todo o potencial que as contratações públicas oferecem, é necessário organizar, de forma clara e objetiva, as inúmeras iniciativas do governo, articulando esforços com o objetivo de promover uma maior racionalização do uso dos recursos públicos, visto que estes são a principal fonte financeira utilizada para as contratações (MENDES, 2012).

Deste modo, faz-se necessária a estruturação de procedimentos formais definidos legalmente, pois, o processo de contratação pública justifica-se não só em razão de a Administração ter de satisfazer uma necessidade específica, como também de atender outros valores jurídicos definidos pela própria Constituição Federal (MENDES, 2012).

No Brasil, visando a padronização das práticas relacionadas à contratação de serviços entre os órgãos do Poder Executivo Federal, foi publicada, pelo Ministério do Planejamento,

Desenvolvimento e Gestão (MP) em 26 de maio de 2017, a Instrução Normativa n. 05 (IN 05/2017).

Esta Instrução Normativa, objeto de análise do presente estudo, dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Segundo o artigo 15 da referida Instrução Normativa (IN 05/2017):

“Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, têm como objetivo atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, de forma que a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade sejam assegurados e que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional” (BRASIL, 2017, art.15).

Destarte, o art. 17 da IN 05/2017 dispõe que caso a execução contratual preveja serviços com regime de mão de obra com dedicação exclusiva, os empregados da contratada são alocados para trabalhar continuamente nas dependências do órgão, sem compartilhamento de recursos humanos e materiais com outra contratação. Desta forma, a execução dos serviços segue uma rotina específica estabelecida e supervisionada pelo órgão público.

Com base nos dados do último relatório anual de gestão da ENSP, pode-se inferir que essas contratações são consideradas as mais importantes devido ao alto volume de recursos orçamentários (cerca de 68,16% do total das despesas empenhadas) e humanos empregados (cerca de 20,6% da mão de obra da Unidade) (ENSP, 2016).

É necessário ressaltar que é obrigação do gestor das contratações públicas estar atualizado e seguir as diretrizes da legislação em relação às contratações e, ao mesmo tempo, atender ao interesse público de forma a obter o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, uma vez que a forma do uso desses recursos está sob a apreciação constante dos órgãos de controle.

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), vinculada ao Ministério da Saúde, é a mais destacada instituição de ciência e tecnologia em saúde da América Latina e tem como conceitos que pautam a sua atuação a promoção da saúde e do desenvolvimento social, a geração e difusão de conhecimento científico e tecnológico, além de ser um agente da cidadania (FIOCRUZ, 2018).

Assim, o presente trabalho aborda as orientações da IN 05/2017 e propõe um processo de planejamento das contratações de serviços da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), que é uma das unidades técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ).

A ENSP tem como objetivo a capacitação e formação de recursos humanos para o SUS e para o sistema de ciência e tecnologia. Tem ainda como atividades relevantes a produção científica e tecnológica, a prestação de serviços de referência no campo da saúde pública, a participação em debates sobre políticas públicas de saúde e promoção de cursos para formação de profissionais comprometidos com a transformação do contexto social brasileiro (ENSP, 2017).

Nos últimos anos, a ENSP vem apresentando uma grande expansão nas suas áreas finalísticas, com ampliação da quantidade de cursos de pós-graduação, do número de docentes, das linhas de pesquisa, além do atendimento ambulatorial ao público, por intermédio do Centro de Saúde Escola Germano Sinval Faria (CSEGSF) (ENSP, 2017).

Nesse sentido, essa crescente expansão e autonomia administrativa (internamente relativa à Fiocruz) vêm desafiando a direção e a área de gestão da ENSP a se adequarem a uma nova realidade, no sentido de implementar inovações organizacionais. O objetivo precípua de tais inovações seria: aperfeiçoar os métodos, práticas e ferramentas de gestão dos processos e projetos institucionais, para torná-los mais eficientes, eficazes e efetivamente alinhados com os objetivos estratégicos da Fiocruz.

Vale salientar que as contratações de serviços na ENSP crescem em volume (número de contratações) e grau de complexidade (objetos mais complexos) em proporção semelhante à expansão institucional mencionada (ENSP, 2017).

Na ENSP, há uma percepção, devido à existência de diversos aditivos contratuais de valor e de contratos emergenciais, de uma carência da sistematização do planejamento como ponto central do sistema de contratação de serviços, representando um ponto crítico do processo de contratações e primordial para o bom funcionamento de todas as atividades da Unidade. Assim, é fundamental rever e reestruturar o fluxo de processos para atender à IN 05/2017, e priorizar as atividades de planejamento, por meio da análise prévia dos pedidos de contratações.

Segundo Junior (2009), considerando que diversos procedimentos licitatórios são executados em caráter de urgência, poderia se atribuir à falta de estudos preliminares adequados para se prever os possíveis problemas que venham a surgir. Segundo recomendações dos sistemas de controle interno e externo, é extremamente importante que haja tempo hábil para a elaboração consistente de projetos básicos, termos de referência e atos convocatórios para o cumprimento satisfatório das demais fases.

Essas deficiências de planejamento, além de produzirem uma lentidão no processo da contratação e uma constante reincidência de pedidos de urgência, provocam impugnações aos



editais, representações junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), que muitas vezes acabam determinando a suspensão da licitação, demandas judiciais que contestam o mérito das condições estabelecidas, repetição do certame e atrasos nos projetos e atividades que têm no seu objetivo final o atendimento ao interesse público (JUNIOR, 2009).

Diante da exposição acima, este trabalho tem como objetivo propor um processo de planejamento das contratações, alinhado à IN 05/2017, para o principal tipo de contratação realizada pela Unidade, que são as atividades continuadas, desempenhadas principalmente com serviços de mão de obra com dedicação exclusiva. Como exemplo destas atividades, atualmente, na ENSP, existem os serviços de apoio administrativo e os serviços de infraestrutura da escola que são executados por trabalhadores terceirizados lotados em três contratos das empresas Espaço, Planejar e SM21.

## **1.1. OBJETIVOS**

### **1.1.1. GERAL**

- Propor um processo sistematizado de planejamento das contratações para o atendimento das recomendações da IN 05/2017, na ENSP.

### **1.1.2 ESPECÍFICOS**

- Realizar um diagnóstico da situação atual das práticas de planejamento de contratações na ENSP.
- Realizar uma análise das lacunas entre as recomendações da IN 05/2017, e a situação atual verificada na ENSP.

## **1.2. JUSTIFICATIVA**

A importância desta pesquisa decorre da necessidade de adequação das práticas de planejamento das contratações da ENSP de modo que atendam às exigências da IN 05/2017.

Cabe ressaltar que várias normas inscritas nesta IN, bem como em suas antecessoras, decorrem de determinações ou recomendações proferidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Sendo assim, essas normas possuem um caráter diferente de uma simples orientação emanada do Poder Executivo (ZYMLER, 2017).

Além disso, a redação das instruções normativas, em especial da IN 02/2008 e da IN 05/2017, foram inspiradas na experiência acumulada pelo Ministério do Planejamento, Orça-

mento e Gestão (MP), que registrou um conjunto de boas práticas que ao serem implementadas podem aumentar a eficiência e a eficácia das contratações realizadas pelo poder público (ZYMLER, 2017).

A instrução normativa IN 05/2017 incorporou ao arcabouço jurídico importantes mudanças nos procedimentos de contratações de serviços pela Administração Pública Federal, principalmente em relação às fases de planejamento da contratação e gestão contratual. Foram detalhados procedimentos, providências e o conteúdo de documentos utilizados pelos órgãos e entidades na realização dessas contratações. (SOUSA, 2017).

Com efeito, a IN 02/2008 consolidou parte da jurisprudência do TCU sobre o assunto, porém, sem acrescentar inovações importantes, principalmente no que se refere aos padrões de qualidade da contratação (ZYMLER, 2017).

É necessário ressaltar que, ainda que a terceirização de serviços continuados tenha trazido significativos ganhos na gestão pública, com redução de custos e aumento da eficiência na realização desses serviços, esses ganhos começaram a ter uma significativa redução em razão dos problemas decorrentes do cumprimento irregular dos contratos (ZYMLER, 2017).

Neste sentido, além das interrupções na prestação dos serviços – reflexo do cumprimento irregular dos contratos – a Administração também estava prejudicada de forma indireta, já que essas irregularidades poderiam impactar as finanças públicas em decorrência da responsabilização subsidiária pelas verbas trabalhistas não pagas pelas contratadas, conforme enunciado nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

Nesta perspectiva, um grupo de servidores do TCU, do MP, da Advocacia Geral da União (AGU), do Ministério da Previdência Social (MPS), do Ministério da Fazenda, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) e do Ministério Público Federal (MPF) fizeram um estudo com o objetivo de formular propostas de melhoria na contratação, gestão e término dos contratos de terceirização de serviços continuados na Administração Pública Federal. O resultado deste estudo foi apreciado pelo TCU por meio do Acórdão n. 1.214/2013-Plenário, no qual foram endereçadas diferentes recomendações à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério Público (SLTI/MP) no intuito de aperfeiçoar os procedimentos da IN 02/2008.

Conforme o trabalho de Souza (2017), o exame dos julgados do TCU aponta que a maioria das falhas ou irregularidades verificadas em certames licitatórios decorre de problemas que ocorrem na fase interna da licitação (planejamento). São falhas de planejamento que impactam diretamente na execução dos contratos que foram pactuados.

Assim, desde a sua edição, a IN 02/2008 sofreu alterações em razão das inúmeras modificações na legislação que trata de licitações públicas, bem como devido às mudanças de interpretações de seus dispositivos. Por isso, a sua redação não oferecia a melhor qualidade textual, motivo pelo qual o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG)<sup>1</sup> buscou equacionar seus dispositivos com a utilização de técnica legislativa adequada para propiciar maior coerência, compreensão e aplicabilidade (ZYMLER, 2017).

Outro fator importante que motivou a publicação da IN 05/2017 foi a edição da Portaria n. 409, de 21 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as garantias contratuais ao trabalhador na execução indireta de serviços e os limites à terceirização de atividades, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais federais controladas pela União.

Deste modo, a nova IN 05/2017 teve como referência, também, o Acórdão n. 2622/2015-TCU-Plenário, que pretendeu sistematizar informações sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações na Administração Pública Federal. Esse julgado propôs várias medidas para o aperfeiçoamento da governança e da gestão das contratações realizadas pela Administração Pública Federal, das quais merece destaque a constatação da existência de problemas na metodologia para contratação de serviços, principalmente daqueles que envolvem a contratação de serviços sob o regime de dedicação exclusiva (ZYMLER, 2017).

Além disso, outras importantes colaborações para a construção do texto da IN 05/2017, originaram-se de consulta pública realizada pelo Ministério Público, que resultou na apresentação de mais de 800 contribuições por parte da sociedade, de empresas, de servidores e de órgão de controle (ZYMLER, 2017).

Assim, a IN 05/2017 inovou nos aspectos inerentes à contratação de serviços no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional, ao estabelecer uma nova maneira de iniciar contratações no âmbito dos órgãos ou entidades, focando no resultado e adequando-se às regras mais modernas no âmbito das contratações públicas, em plena consonância com as recomendações e diretrizes das cortes de contas. (SILVA, 2017).

A ENSP, como os demais órgãos da Administração Pública Federal, enfrenta um cenário de racionalização de gastos, em função da restrição orçamentária imposta pelo governo

---

<sup>1</sup> Em 30 de julho de 1999, com a Medida Provisória nº 1.911-8, o MOG recebeu o nome de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que foi alterado, a partir 12 de maio de 2016, para Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) com a Medida Provisória nº 726 (BRASIL, 2018b).

para ajuste fiscal que afeta as instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação da qual a Fiocruz faz parte (FIOCRUZ, 2018).

Neste sentido, faz-se necessário buscar a operacionalização de uma gestão estratégica e inovadora, o que inclui a gestão da contratação de serviços da Unidade. Assim, a ENSP, como uma unidade técnico-científica da Fiocruz precisa estar alinhada e inserida nesse cenário, buscando aperfeiçoar suas práticas de gestão.

É importante ressaltar que a ENSP, assim como todas as unidades da Fiocruz, deve seguir as diretrizes estabelecidas nos Planos Quadrienais, que são um importante instrumento de planejamento para cumprimento da Agenda Estratégica da Fundação. Para isso, a unidade deve desenvolver e implementar novas práticas de gestão que tragam novos caminhos de fortalecimento da integração e da colaboração e que estejam alinhadas às macrodiretrizes de inovação.

De acordo com o último Plano Quadrienal (2014):

“Inovação na gestão pública é o conjunto de ações gerenciais que introduzam ganhos substantivos na administração pública, baseado nos princípios da gestão pública com foco em resultados, orientada para a prestação de serviços de qualidade que atendam às demandas da sociedade e que valorizem o processo de melhoria contínua organizacional, valorizando o estímulo à criatividade na realização do trabalho em ambientes de aprendizagem” (FIOCRUZ, 2014, p.53).

Nesse contexto, esta proposta de estudo justifica-se pela busca do alinhamento com o Plano Quadrienal (2014) e com a legislação atual, obtendo por consequência o aprimoramento na gestão das contratações de serviços da Unidade. Atualmente, a ENSP não conta com um setor de planejamento destinado a auxiliar o setor de compras. Além disso, o planejamento das contratações é feito basicamente pelo requisitante, que não possui uma visão holística das demandas da Unidade.

Outro importante documento norteador deste trabalho é o documento de referência do último Congresso Interno realizado na Fiocruz em dezembro de 2017. Esse documento ressalta a atual crise econômica e política, o que tem imposto à Fiocruz uma nova realidade e colocado desafios importantes à instituição. Os efeitos dessa crise já se fazem sentir na instituição, incluindo significativas restrições orçamentárias, redução de quadro de pessoal em função de aposentadorias que não serão preenchidos rapidamente por novos servidores e retração dos investimentos fundamentais para o futuro (FIOCRUZ, 2018).

Diante deste cenário, conforme as diretrizes do documento do Congresso Interno, deve-se voltar para os processos internos e buscar maior eficiência e controle de riscos em suas ações e estratégias, com vistas a garantir sustentabilidade e segurança no desenvolvimento de

sua missão. Este direcionamento vai ao encontro do objetivo deste trabalho que é propor aperfeiçoamentos nos fluxos de contratações na Escola Nacional de Saúde Pública (FIOCRUZ, 2018).

Apesar da proposta deste trabalho estar ligada à ENSP, é importante considerar também a questão da integração institucional, pois trata-se de uma forma de combater a fragmentação decorrente da existência de um modelo de governança fortemente descentralizado na Fiocruz.

Para isso, este trabalho está alinhado à questão apresentada na Tese 8 do Congresso Interno, em que se busca reestruturar o sistema de controle interno e de gestão de risco e instituir um modelo de gerenciamento a partir de plataformas colaborativas.

Por fim, dentre as Diretrizes Político-Institucionais da Fiocruz da Tese 8 que têm alinhamento com a proposta deste trabalho, está a ampliação e o fortalecimento de estratégias de desenvolvimento de ações em rede, envolvendo múltiplas unidades em torno de ações conjuntas voltadas para a solução de problemas e superação de desafios nas diversas áreas de atuação da Fiocruz, com fortalecimento da capacidade coordenadora das estruturas centrais e redução de ações executivas diretas, e com maior responsabilização das unidades.

Nesta perspectiva, a fim de ratificar a importância do tema, foi feita uma pesquisa no site do TCU, colocando no filtro os acórdãos sobre planejamento das contratações, sendo encontrados 180 resultados, sendo 16 destes somente de 2017. Isso demonstra as diversas orientações do Tribunal para resoluções de problemas ligados às contratações públicas (BRASIL, 2018).

Portanto, a justificativa do estudo pode ser pautada por diversas orientações contidas nos Acórdãos do TCU como o de n. 1793-2011 e o de n. 10291-2017. Esses acórdãos ratificam a necessidade de implementação das práticas de planejamento de contratações para atender as exigências da IN 05/2017. Os principais problemas, descritos nestes acórdãos, que podem ser evitados ou minimizados são: as contratações emergenciais por inércia do servidor, infundadas dispensas ou inexigibilidades de licitação, aditivos contratuais de valor firmados em prazo exíguo, exposição indesejada do administrador na corte do TCU, atrasos na entrega de obras, bens e serviços necessários ao suporte da atividade meio e pleno desenvolvimento da atividade fim, comprometendo assim o cronograma dos projetos e atividades que visam ao atendimento da necessidade pública.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO**

Esse Capítulo está estruturado em quatro seções que discorrem sobre os aspectos conceituais que servem como a base teórica de elaboração deste trabalho. A primeira Seção apresenta os conceitos e definições de planejamento. Em seguida, a segunda Seção apresenta os aspectos conceituais de planejamento das contratações. A terceira Seção discute as diretrizes da Instrução Normativa n. 05 do MP, de 2017, em especial, aquelas que são relacionadas à fase de planejamento das contratações. A última Seção aborda as novidades trazidas pela IN 05/2017 e os aspectos conceituais das contratações de serviço do tipo continuado principalmente com mão de obra de dedicação exclusiva, que delimitam este estudo e são o foco deste trabalho.

### **2.1. PLANEJAMENTO: CONCEITO E DEFINIÇÕES**

O conceito de planejamento é tão antigo quanto a história. A construção das pirâmides egípcias não teria se concretizado sem que fossem elaborados complicados planos e projetos, e sem que os responsáveis não tivessem pensado na alimentação de milhares de trabalhadores, escravos e soldados, assim como planejado o transporte dos enormes blocos de granito, na região sul do Egito (FARIA, 1994).

Neste sentido, ao se buscar uma definição para planejamento, vale sempre lembrar a célebre frase de Drucker (1962, p. 131), “planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes”, ou seja, um dos problemas enfrentados pelos gestores, responsáveis pelas decisões estratégicas, não é o que a empresa faz no futuro, mas sim o que deve fazer hoje para minimizar o impacto que as incertezas do futuro podem causar.

Assim, o ato de planejamento consiste na definição de objetivos e metas, em momento anterior à implementação de uma ação de governança. Um projeto ou uma ação bem planejada tenderá a apresentar um resultado muito mais eficiente, com menor desperdício de tempo e de recursos físicos e financeiros e com menor probabilidade de surpresas ou incertezas, considerando a gestão dos riscos (CHAVES, 2017).

Decenzo e Robbins (2004) sustentam que planejamento envolve a definição dos objetivos ou metas da instituição, a determinação de uma estratégia geral para atingir esses objetivos e o desenvolvimento de uma hierarquia abrangente de planos para integrar e coordenar as atividades. Desta forma, o planejamento diz respeito, portanto, ao fim (o que deve ser feito) assim como aos meios (como deve ser feito).

Assim, o planejamento pode ser compreendido como tudo aquilo que é estruturado antes da ação a ser realizada, isto é, uma forma racional de organizar os meios para alcançar as metas e objetivos almejados. Nesta visão racional surge uma definição de planejamento como uma intervenção na atual realidade a partir de um modelo projetado da situação ideal a ser atingida no futuro. Desta forma, o controle do futuro da organização por meio de análise racional é consequência de um processo integrado de decisões que formaliza e explicita a estratégia adotada (ACKOFF, 1976; PINTO, 1982; MINTZBERG, 1994).

Enquanto ferramenta corporativa, o planejamento é um meio que define um futuro desejado pela organização, isto é, uma projeção de um cenário onde o órgão ou entidade gostaria de estar e quando o mesmo almeja atingir esse estado. Para que isso seja possível é necessário implementar um processo de avaliação e tomada de decisão, antes da realização da ação, com o objetivo de tornar mais provável alcançar o estado no futuro desejado (ACKOFF, 1976).

Nesta perspectiva, Maximiano (2007), apresenta o planejamento como uma das quatro macrofunções da gestão em que abrange as decisões sobre objetivos, ações futuras e recursos necessários para realizar objetivos.

A macrofunção Planejamento divide-se em três níveis: Estratégico, Tático e Operacional. A Figura 1 apresenta uma representação gráfica dos níveis dos planejamentos na visão de Daft (1999), no formato de pirâmide, em que fica evidente a necessidade de interações entre os tipos de planejamento nos diversos níveis organizacionais.

**Figura 1: Níveis dos Planejamentos das Organizações**



Fonte: Elaborado pelo autor adaptado de Daft (1999, p.127).

De forma a complementar as informações da Figura 1, o Quadro 1 explica, resumidamente, os tipos de planejamento.

**Quadro 1: Tipos de Planejamento**

<b>Planejamento Estratégico</b>	Processo gerencial que explora as questões principais da organização, observando a análise do ambiente externo e interno, estabelecendo um rumo amplo e generalizado para a organização. De forma geral, o planejamento estratégico possui um horizonte de tempo longo e sua concepção é responsabilidade dos níveis mais altos da empresa, embora a participação de outros níveis seja fundamental para que o plano se torne harmônico com a realidade da organização e, ainda, para que este envolvimento diminua a resistência à sua implantação.
<b>Planejamento Tático</b>	Presume um período mais curto que o planejamento estratégico e seu objetivo é observar mais especificamente determinadas áreas específicas de resultado, como principais divisões, funções empresariais etc. O processo do planejamento tático realiza-se dentro da estrutura do plano estratégico e se desenvolve em um nível organizacional inferior.
<b>Planejamento operacional</b>	Apresenta como consequência a utilização de cronogramas, tarefas específicas e alvos mensuráveis, envolvendo gerentes de cada unidade onde são desenvolvidos os planos. Seu horizonte de tempo é mais curto que o do planejamento tático, podendo ser mensal, semanal ou até mesmo diário.

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado de Daft (1999, p.127).

Neste sentido, Ackoff (1976), também conceitua que o planejamento pode ser decomposto em três níveis: estratégico, tático e operacional. O planejamento no nível estratégico abrange a formulação de um plano de visão geral para a organização com o objetivo de atingir o crescimento no longo prazo. Já o planejamento tático é a decomposição dos objetivos estratégicos em orientações mais detalhadas, com foco na eficiência, para cada departamento, no horizonte temporal de médio prazo. Finalmente, o planejamento operacional visa a melhoria no curto prazo por meio do aperfeiçoamento de ações rotineiras.

Nesta perspectiva, Ansoff (1990) afirma que o planejamento estratégico é um processo analítico com o objetivo de tomar as decisões estratégicas ótimas, ou seja, é um processo que orienta a escolha do que se deve fazer, tendo como base as variáveis empresariais, econômicas e tecnológicas.

Já Drucker (1998) ressalta que o planejamento estratégico é realizado a partir da organização das atividades necessárias para a execução das decisões, reunindo a maior quantidade de informação disponível. Ainda para o mesmo autor, o planejamento estratégico esquematiza o agir agora com a finalidade de produzir um futuro desejado, na qual cada decisão tem um risco associado. Sendo assim, se a realimentação do processo ocorrer de forma organizada e



sistematizada, isso permitirá medir o impacto dos resultados das decisões e, desta forma, reduzir os riscos envolvidos.

Por sua vez, para Bryson (2004) o planejamento estratégico é construído a partir de um esforço disciplinado para a produção de decisões e ações que modelem e guiem a razão de ser da organização, o que ela faz e por que o faz. Desta forma, o autor conclui que o objetivo principal do planejamento estratégico é o desenvolvimento de um pensamento estratégico que resulte em uma criação de valor para o cliente ou consumidor final e no caso de organizações públicas criar valor público, ou seja, aumentar a qualidade de vida e a felicidade para todos.

Desta forma, vale a pena ressaltar que o planejamento organizacional não se sintetiza somente no processo de planejamento estratégico e pode ser conceituado como o conjunto das atividades de planejamento que se articulam a todos os níveis da empresa. É no nível estratégico que ocorre o planejamento estratégico da organização e deve orientar as atividades de planejamento nos demais níveis hierárquicos, ou seja, conforme a leitura do Quadro 1, nos níveis de planejamento tático e operacional (FERREIRA et al., 1997).

Assim, as práticas administrativas exigem dos gestores uma postura orientada por um novo paradigma da gestão, fundamentado no pensamento estratégico. Nesse sentido, as organizações precisam coordenar suas atividades de modo integrado, considerando o futuro e, desse modo, preparando-se para o inevitável. Além disso, é extremamente importante ter opções frente ao indesejável, controlar o controlável e ter racionalidade por meio da adoção de procedimentos formalizados, padronizados e sistemáticos de forma a exercer o controle (MINTZBERG, 1994).

A partir dos conceitos acima, como forma de complementação, é importante o entendimento do conceito de gestão estratégica que é uma forma de se pensar a gestão das organizações pelo pensamento estratégico que se caracteriza como um processo de ação gerencial que se pretende assegurar à organização senso de direção, continuidade em médio e longo prazo, sem prejuízo de sua flexibilidade e agilidade nas ações rotineiras (ZIMMERMAN, 2014).

Vale salientar que a opção por um modelo de gestão com essa proposta vai produzir efeitos sobre todas as funções gerenciais da organização e, em especial, sobre o planejamento. Dentro desta perspectiva deve-se considerar o planejamento estratégico como uma parte da gestão estratégica que, para as organizações, representa uma ação orientada por resultados com o foco no bom atendimento, maior flexibilidade e agilidade na tomada de decisão nos diversos níveis da organização, além de tornar uma organização capacitada para enfrentar os novos desafios. O pensamento estratégico e a gestão estratégica têm sido as respostas que se

mostraram mais adequadas para o novo perfil de gestão pública que a sociedade demanda atualmente (ZIMMERMAN, 2014).

Já para Lobato (2000), o planejamento estratégico é um processo dinâmico que é realizado por meio de interações proativas, nas quais são definidas as trajetórias que a empresa deverá seguir, considerando a análise de seu ambiente e em consonância com a sua razão de existir, com a finalidade de construir o seu futuro almejado.

Neste sentido, para Mintzberg (1987), as organizações, caso pretendam gerenciar o seu futuro, devem estudar e compreender o seu passado, pois, por meio do conhecimento dos padrões anteriores, é que essas organizações serão capazes de desenvolver suas capacidades e seus potenciais. Desta forma, o processo de planejamento estratégico envolve uma análise do passado, do presente e uma projeção de um cenário possível no futuro da organização.

Nesta mesma linha de raciocínio, Matus (1998) afirma que o ato de planejar está ligado à ideia de preparação e tentativa de controle do futuro a partir do presente por meio de uma reflexão sistemática sobre a realidade atual e de quais objetivos devem ser atingidos.

Já para Zimmerman (2014), o planejamento estratégico é fundamental para a gestão estratégica da organização, e se orienta por um conjunto de princípios metodológicos que direcionam as atividades dos gestores e técnicos envolvidos.

Para esse mesmo autor, que apresenta uma abordagem diferenciada do tema de planejamento estratégico, os princípios são assim definidos: 1) Foco no problema; esse princípio pressupõe uma análise exaustiva do problema em suas várias dimensões, causas, consequências e análise dos atores envolvidos direta ou indiretamente; 2) Fixa os objetivos como apostas ou propostas e não como rígidos preceitos normativos; 3) Articula planejamento e ação, considerando que o planejamento se completa na ação e constitui uma atividade em permanente processo de elaboração; 4) O monitoramento e a avaliação constituem, nesse contexto, instrumentos indispensáveis para dar viabilidade ao plano; e 5) Considera o planejamento como um processo dividido em fases – estratégica, tática e operacional – que interagem entre si e se repetem continuamente e não como um conjunto de fases estanques que se sucedem cronologicamente.

Seguindo esse raciocínio, o planejamento estratégico-situacional (PES) de Carlos Matus, também pode ser considerado um enfoque por problemas. Matus dá prioridade aos problemas de condução e governabilidade e procura instrumentalizar a condução de governo desenvolvendo os conceitos de ator, de problema, de acumulação e desacumulação de poder (categoria ampla que inclui recursos políticos, de mobilização, de conhecimento, além dos econômicos) por meio de sua Teoria da Produção Social que procura compreender os proble-

mas para além dos fenômenos visíveis e estudar suas causas em três níveis articulados (fatos, acumulações e regras básicas). Nesse contexto, vários atores interagem situados numa realidade social que os condiciona ativamente (RIVERA, 2012).

Matus (1993) classifica os problemas em bem estruturados, alvos de uma resposta mais estruturada, protocolar ou normativa; e os mal ou semiestruturados, alvos de reflexão estratégica.

O modelo de processamento de problemas e soluções representa a sua proposta de planejamento estratégico. Apoiado nas teorias da situação, da produção social e da ação interativa, Matus constrói um protocolo de processamento de problemas que supõe quatro momentos distintos, porém integrados: explicativo (análise da situação inicial que inclui a identificação, descrição e análise dos problemas e oportunidades de ação do ator situado), normativo (elaboração da situação objetivo, construída a partir da decisão acerca de como se utilizar o tempo político disponível para enfrentar o problema e definir as operações que serão realizadas), estratégico (análise da viabilidade de cada uma das operações propostas) e tático-operacional (gestão do plano, em relação às execuções das ações, ao monitoramento e avaliação das operações que o compõe) (RIVERA, 2012).

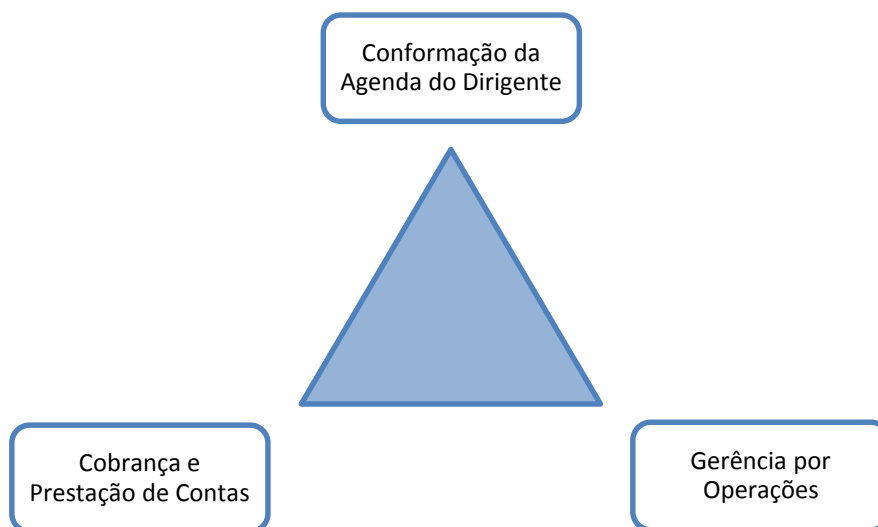
Nesta perspectiva, o conceito de planejamento refere-se a um cálculo relativo à ação, que incorpora aspectos da gerência organizacional e que dá ênfase ao momento tático-operacional ou planejamento da conjuntura. Desta forma, planejamento e gestão se articulam de forma dinâmica (RIVERA, 2012).

Para o mesmo autor, o momento tático-operacional resulta num processo de organização da gestão, através do desenvolvimento de diversos sistemas a comporem em conjunto um sistema de direção estratégica de uma organização ou macro-organização. Esse sistema de direção estratégica se expressa em um Triângulo de Ferro formado por três subsistemas, conforme a descrição da Figura 2.

A agenda do Dirigente deve se preocupar somente com os problemas e questões mais importantes e delegar as demais, ou seja, prioriza as questões estratégicas. Já as questões de rotina devem ser tratadas de forma diferenciada, de modo que as urgências/emergências não ocupem a maior parte do tempo dos dirigentes. A agenda administra os dois recursos mais escassos: tempo e foco de atenção.

Já o Sistema de Gerência por Operações está relacionado com as operações e ações realizadas. Nesse sistema é criada a base para uma oferta prática, criativa e descentralizada da ação e planejamento ou, caso contrário, pode contribuir para a condução rotineira e medíocre da ação diária.

**Figura 2: Triângulo de Ferro de Matus**



Fonte: Adió's Señor Presidente. Caracas, Pomaire/Ensayos, 1987.

E finalmente o sistema de petição e prestação de contas é onde se cria a demanda do planejamento, pois não há demanda de planejamento se não há demanda de avaliação. A preocupação é com a prestação de contas de cada atividade presente no plano e para que se efetive, deve existir alguém para cobrar os respectivos responsáveis pelas operações e ações do plano.

Neste sentido, é importante salientar o conceito de Nova Gestão Pública, pois o mesmo traz uma importante correlação entre planejamento e contratos. Esse conceito tem como objetivo aumentar a capacidade institucional e se baseia na proposta de separação das funções de financiamento, regulação e prestação de serviços e propõe três elementos básicos: a propositividade, que visa assegurar uma clareza da missão e dos objetivos; a responsabilização, que pretende aumentar a responsabilidade dos gerentes diante das necessidades e demandas dos usuários; e a performance, que implica em criar fortes incentivos para melhorar o desempenho institucional. Além disso, contém uma série de diretrizes como: separação de funções; descentralização; uso de contratos para aumentar a transparência; incentivo à escolha dos usuários; desenvolvimento de cartas de direitos dos usuários; utilização de incentivos positivos para o desempenho da produtividade ou de resultados; fortalecimento de mecanismos de feedback; e o estímulo a mecanismos indutores da competição e inovação (RIVERA, 2012).

A diretriz de separação de funções se apoia na realização de contratos de gestão. O contrato pode ser definido como um acordo entre dois ou mais agentes econômicos por meio do qual eles se comprometem a assumir ou renunciar, a fazer ou não fazer determinadas coisas.

Ao estabelecer uma relação contratual rompe-se a lógica hierárquica e busca-se instituir uma relação dialógica pela via do contrato, uma norma negociada. Os contratos implicam a necessidade de autonomia do contratado para que este cumpra seus objetivos da melhor maneira, e buscam ainda dar maior consistência ao planejamento estratégico ao exigir maior empenho em atingir os produtos ou serviços contratados (MENDES, 2002).

Trosa (2001), reafirma a atualidade da metodologia de gestão por objetivos, mas propõe a necessidade de uma articulação entre os dois métodos: o dos cenários, que ajudaria a formular a visão de uma organização ou realizar uma análise estratégica de prioridades para o futuro, e o de análise de problemas, que ajudaria a definir estratégias para enfrentá-los e, em seguida, definir os objetivos. A visão e os objetivos seriam complementares e deveriam expressar também o gerenciamento do cotidiano. Esse gerenciamento, como meio de organização de recursos e de acompanhamento de resultados, não substitui a análise estratégica de prioridades para o futuro.

Assim, Rivera (2012) destaca que apesar das considerações de Trosa, a proposta de planejamento da gestão pública deve ser situada no meio do caminho entre o normativo e o estratégico, pois não é possível identificar na proposta instrumental de análise de viabilidade política as ações dos planos, nem uma preocupação destacada como desempenho estratégico, na linha do Planejamento Estratégico Situacional (PES).

Ainda convém lembrar que o planejamento é concebido dentro desse arcabouço como parte de uma organização que aprende: o modelo não deveria ser nem de cima para baixo e nem de baixo para cima, mas difuso em todos os níveis (em rede); deveria manter os procedimentos e mecanismos de avaliação e retificação contínuos (o corte entre pensamento e ação tende a desaparecer em nome de uma aprendizagem contínua); o planejamento deveria se caracterizar pela flexibilidade. Os objetivos quantificados estariam ligados à reflexão qualitativa das causas do seu cumprimento ou não, de modo que em vez de serem considerados como normas rígidas, tais objetivos deveriam ser percebidos como fonte de diálogo, sendo esta a questão mais importante. Finalmente os sistemas convencionais de controle, baseados na posição hierárquica de controle de erros humanos e no princípio da externalidade, movem-se para o conceito de governança, no qual agregam o controle interno e o autocontrole. Esses elementos sugerem a elaboração dos planos de caráter participativo (RIVERA, 2012).

Mintzberg (2004) estabelece uma importante diferenciação entre estratégia e planejamento. A estratégia seria fruto de uma decisão da alta gerência a partir de um cálculo de síntese bom base na intuição, na experiência e na necessidade imediata da ação. O planejamento, como cálculo analítico, seria um desdobramento operacional da estratégia. Uribe (2014) alerta

para o perigo de se adotar uma concepção autoritária e centralizadora da estratégia, que se opõe a uma visão de planejamento comunicativo na qual a estratégia é baseada na negociação dos diversos atores envolvidos.

Segundo Mintzberg (2010), o planejamento estratégico tem sido largamente utilizado como uma abordagem à formulação de estratégia a ser adotada pelas organizações, ou seja, a estratégia tem que funcionar como um elemento norteador das ações do planejamento estratégico da organização.

O mesmo autor ressalta a importância de funções cruciais do planejamento, como as de comunicação e de controle de resultados e a de funções dos planejadores, dentre elas: a função de analistas estratégicos e de catalisadores da formação das estratégias e dos planos. No processo de aprendizagem, os planejadores teriam uma função importante (catalizadora), difundindo teorias, enfoques e métodos apropriados pelos agentes organizacionais e utilizados nos cálculos estratégicos e operacionais realizados no interior de processos de negociação e de tomada de decisão da assim chamada gestão do cotidiano, que redundam em estratégias emergentes. Este conceito é diferente de estratégia pretendida pela cúpula e ressalta a possibilidade da construção por meio de um processo participativo e real de formação de estratégia, não separada do operacional, que descreve o planejamento como instrumento de aprendizagem (RIVERA, 2012).

Neste sentido, as estratégias emergentes seriam padrões que surgem em determinados setores da organização, no processo de busca de soluções, e que se tornam modelos. Todavia, para que aconteça uma inflexão estratégica importante que ultrapasse o incrementalismo (tomada de decisão que supõe a atribuição como prioridade em termos de importância para as demandas de vários setores de uma organização), a antecipação é fundamental especialmente em contextos de mudança veloz. O risco do incrementalismo (CREMADEZ, 1997) é a repetição ou um deslocamento discreto da estratégia anterior devido à dificuldade de analisar estrategicamente as prioridades do futuro.

Nesta lógica, os tipos ideais de organizações de Mintzberg (2004) ajudam a pensar o contexto organizacional de instituições de saúde como a ENSP, onde há forte predominância da autonomia dos centros operadores em virtude de um saber especializado. Esse formato exige uma comunicação intensiva com a finalidade de prover formas de autoconhecimento e insumos para a formulação coletiva de uma visão estratégica. Pode-se identificar, nessa fundamentação de um planejamento mais informal, exigente em comunicação e em reconhecimento mútuo, elementos de proposta de uma organização que aprende. Essa forma assume o planejamento como instrumento de aprendizagem, e especificamente, o planejamento de ce-

nários como um diálogo que permite trazer à tona e discutir os modelos mentais que guiam as narrativas de futuro, facilitando a obtenção de entendimentos a partir dos pressupostos básicos da construção de futuros (RIVERA, 2012).

De forma a estabelecer um paralelo dos conceitos sobre os níveis organizacionais com as atividades de contratos na Administração Pública, Hsieh (2012) estabelece que grande parte do planejamento das atividades de administração contratual pode ser classificado no nível tático das organizações, visto que a função de administrar os contratos públicos (governamentais) pode ser entendida como parte de um conjunto de processos de suporte aos objetivos finalísticos de uma organização pública.

Destarte, vale salientar que se faz necessário inserir e alinhar o plano tático de administração de contratos ao planejamento estratégico institucional, o que proporcionará à função, sua incorporação ao conjunto de ferramentas de desenvolvimento das estratégias organizacionais, com o objetivo de entregar serviços públicos de maneira eficaz e transparente (ROMZEK E JOHNSTON, 2002).

Uma ação preponderante para esse processo de inserção envolve o comprometimento da alta direção da instituição e da direção da unidade no alinhamento do planejamento de administração de contratos com as necessidades atuais e futuras da organização (HSIEH, 2012).

Vale a pena salientar que não é admissível que o gestor público execute contratações e promova ações governamentais sem que tenha como parâmetro o planejamento adequado de tais ações, sob pena de se ver enquadrado na capitulação prevista no art. 10 da Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, localizado na Seção II que dispõe sobre os Atos de Improbidade Administrativa que causam Prejuízo ao Erário (BRASIL, 1992).

Neste sentido, além de ser uma obrigação contida na lei, o planejamento faz com que o gestor público verifique a melhor solução para a demanda surgida, ou seja, identifique quais são os serviços, metodologias e características técnicas mais adequadas à consecução do fim pretendido pela contratação. Além disso, possibilita antecipar possíveis problemas que possam prejudicar ou mesmo inviabilizar o atingimento dos objetivos, propiciando o preparo antecipado de medidas que minimizem os danos causados decorrentes de má execução (CHAVES, 2017).

Vale a pena ressaltar, que os conceitos apresentados até aqui são possíveis de aplicação ao caso em estudo, pois embora o planejamento das contratações seja considerado um planejamento tático, no seu primeiro artigo a IN 05/2017, deixa claro a obrigação do alinhamento da contratação de serviços no âmbito da Administração Pública Federal com o planejamento

estratégico do órgão ou entidade e o mesmo irá direcionar as ações do planejamento tático da contratação.

Assim, a partir das referências apresentadas sobre a temática do planejamento, pode-se concluir ser extremamente importante que os gestores públicos se apropriem destes conceitos, com base nos diversos exemplos disponíveis na literatura para que haja o claro entendimento das diretrizes da IN 05/2017

O tema que será discutido na próxima Seção busca abordar a temática do caso concreto objeto deste trabalho. Nesse sentido, é apresentado o conceito de planejamento de contratações.

## **2.2. PLANEJAMENTO DE CONTRATAÇÕES**

O planejamento nas contratações públicas tem como objetivo corrigir distorções, facilitar a gestão, alterar condições indesejáveis para a Administração e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas. O planejamento é, com certeza, uma das macrofunções da administração indispensável ao gestor. Planejar a contratação de serviços é essencial, é o ponto de partida para uma gestão efetiva diante da máquina pública, onde a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão (FERRAZ, 2017).

Neste sentido, Mendes (2012, p.23) conceitua a contratação pública enquanto uma “realidade jurídica ampla, que compreende o planejamento do que se quer contratar, a seleção da melhor proposta e por fim, a execução/gestão do contrato propriamente dito”.

Ainda segundo o mesmo autor, o processo de contratação pública:

“Processo de Contratação Pública é o conjunto de fases, etapas e atos estruturados de forma lógica para permitir que a Administração, a partir da identificação precisa da sua necessidade e demanda, possa definir com precisão o encargo desejado, minimizar seus riscos e selecionar, isonomicamente, se possível, a pessoa capaz de satisfazer a sua necessidade pela melhor relação benefício-custo” (MENDES, 2012, p.25).

Após conceituar o processo de contratação pública, Mendes (2012) define as principais perspectivas da contratação pública:

- Existência de uma necessidade a ser satisfeita.
- Identificação de uma solução (objeto) capaz de satisfazer a necessidade.
- Seleção de uma pessoa com condições de viabilizar o objeto.
- Melhor equivalência entre o encargo (objeto) e remuneração a ser paga.
- Quadrinômio: Necessidade, Solução, Pessoa e Preço.



Ainda segundo Mendes (2012), a divisão do processo de contratação pública em três diferentes fases (interna, externa e contratual) é didática e serve para facilitar a compreensão por parte do leitor, pois, tecnicamente o processo pode ser entendido como uma realidade una e indivisível.

Ainda convém lembrar que a estruturação do processo em fases e etapas está diretamente relacionada à obtenção de propósitos e finalidades específicos. Portanto, a lógica que norteia a estruturação de cada uma das fases e suas respectivas etapas é viabilizar que tal propósito específico seja atingido. A fase interna tem como finalidade especificar com detalhes o encargo e materializá-lo no edital, já para a fase externa a finalidade é encontrar a solução que atenda plenamente a necessidade da Administração e apresente a melhor relação custo-benefício entre o encargo e a remuneração (MENDES, 2012).

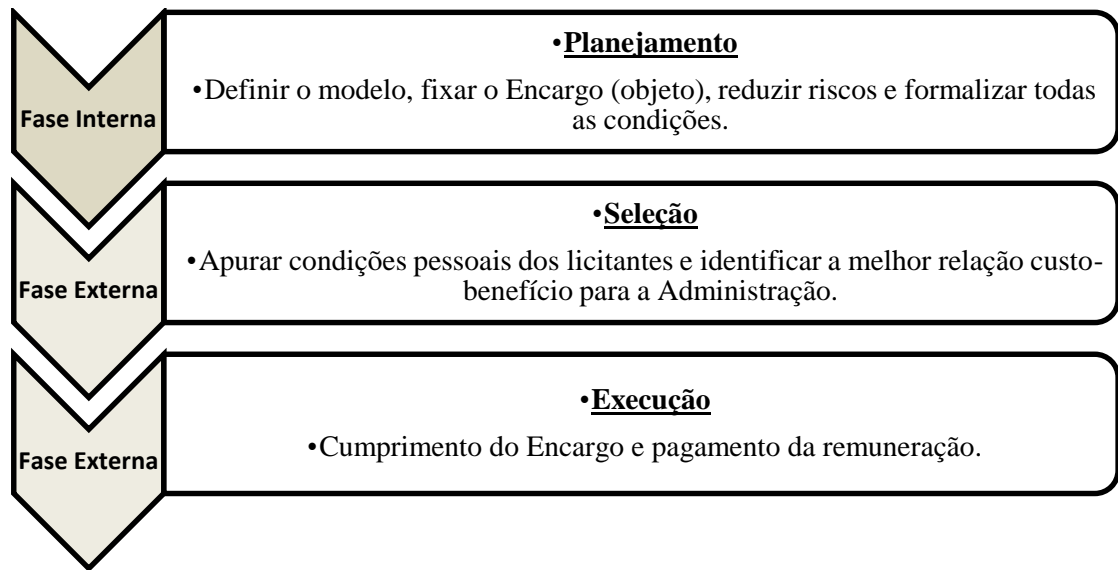
Destarte, para ser possível planejar as ações a fim de garantir a melhor utilização dos recursos públicos (físicos, financeiros, de pessoal) é absolutamente necessário que os agentes competentes, que se responsabilizarão pelo planejamento da contratação, tenham conhecimento de todas as etapas e fases do processo (CHAVES, 2017).

Sendo assim, considera-se a contratação como um processo composto pelas seguintes fases: uma fase interna e duas fases externas. A fase interna é representada pelo planejamento das contratações que terá como resultado o edital. A segunda fase é externa e representada pela seleção do fornecedor, por meio da licitação, que segundo a lei 8.666/93 dispõe que as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação (BRASIL, 1993). A terceira e última fase é externa e trata da execução e gestão do contrato que foi concebido na licitação entre as partes. A Figura 3 apresenta as fases da Contratação Pública.

A partir das informações da Figura 3, Mendes (2012, p.48) dispõe que: “A necessidade é o problema a ser resolvido, e o encargo/objeto é a solução para o problema. Reduzir a incerteza do sucesso da contratação é um dos objetivos a ser perseguido e atingido por quem conduz o planejamento”.

Segundo Durão (2015), entende-se que o planejamento é a antecipação do que vai acontecer na contratação pública. Ao se prever o caminho que será seguido, espera-se alcançar um melhor resultado em menor tempo, com o mínimo de gastos possível, compatibilizando meios e minimizando os riscos para a concretização da contratação da melhor forma possível.

**Figura 3: Fases da Contratação Pública**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Mendes (2012, p. 87).

Ainda convém lembrar que no campo da Administração Pública, o planejamento é um princípio. No Decreto-Lei nº 200/1967, são princípios da Administração Pública: o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle. As ações de contratações estão relacionadas aos gastos públicos, assim, não se pode trazer desintegrado o planejamento das contratações com as respectivas despesas, e o plano dos contratos deve dar um maior subsídio para a elaboração dos orçamentos públicos, o qual incorpora as informações anteriormente pensadas (BRASIL, 1967).

Para Ribeiro (2012), a maioria das deficiências da gestão pública brasileira podem ser atribuídas tanto às falhas no planejamento quanto à insuficiência de recursos humanos, materiais, tecnológicos e, mais ainda, à inadequação de estruturas organizacionais e processos de trabalho dos órgãos responsáveis pela contratação e execução de serviços públicos.

Ainda convém lembrar que o Tribunal de Contas da União (TCU) orienta durante a fase inicial da licitação, comumente chamada de interna, que a Administração corrija falhas porventura verificadas no procedimento, sem que seja necessário anular os atos praticados. Exemplos de eventuais falhas que podem ocorrer: inobservância de dispositivos legais, estabelecimento de condições restritivas, ausência de informações necessárias, ou desconhecimento de condições usuais do mercado (BRASIL, 2018).

Segundo Mendes (2012), planejar é imaginar o encargo e colocar no papel (edital). Por conta disso, o planejamento é uma atividade difícil e exige muito dos responsáveis. Não basta, na fase contratual, exigir do contratado algo imaginado na cabeça do planejador, mas que não

constou no edital. Aliás, esse descompasso entre o que se quer e o que se define é fonte de muitos problemas que surgem apenas na fase de execução contratual.

Por isso, é fácil perceber que não há exagero na afirmação de que a fase interna é a mais importante, porém, o mais difícil, é entender por que ela é tratada com tanta displicência. É nela que surge a maior parte dos problemas, mas também é nela que se edifica um dos pilares da relação contratual. Dessa forma, o sucesso da contratação não pode depender da sorte de quem conduz a fase externa (licitação), mas da capacidade de quem a planeja (MENDES, 2012).

Além disso, o planejamento deve ter um caráter multidisciplinar, com representantes da área negocial demandante, das áreas responsáveis pela licitação e pela futura gestão do contrato, bem como potenciais clientes. Essa construção coletiva deve proporcionar resultados e valerá o investimento de tempo (MEDEIROS, 2017).

Vale salientar que quando se sabe e se especifica com detalhes o que se quer na contratação de serviços, o mercado terá maior facilidade para precificar e a equipe envolvida em avaliar devido à dificuldade de comparação de preços, face à originalidade ou complexidade do objeto a ser licitado (MEDEIROS, 2017).

Neste sentido, é importante ressaltar que a utilização da terceirização de serviços como estratégia de gestão deve receber um acompanhamento rigoroso em todo o processo, desde a elaboração do planejamento da contratação até o processo de fiscalização da execução das atividades, com o propósito de prevenir ou minimizar os custos indesejados, sob a ótica da otimização dos recursos existentes (DE OLIVEIRA, 2000; SALLES, 2016).

É necessário ressaltar que é possível estabelecer uma correlação entre a eliminação ou minimização de custos indesejados no uso de serviços terceirizados com a melhoria da eficiência existente no órgão público, determinada pela capacidade criativa, inovadora e gerencial do administrador público na utilização dos recursos existentes (CACHANOSKY, 2012; HUERTA DE SOTO, 2004).

Assim, dois dos principais custos indesejados no uso da estratégia de terceirização de serviços, na fase de Planejamento da contratação são: 1) A equipe responsável pela etapa referente aos estudos preliminares e elaboração do termo de referência utiliza metodologia inadequada para a estimativa, precificação, mensuração ou definição do objeto em termos de quantidade, qualidade, periodicidade e tecnologia de execução, sem o correspondente monitoramento que permita a correção mediante renegociação dos termos do contrato; 2) Falhas na redação do termo de referência/projeto básico, que podem determinar a execução dos serviços de forma diferente das necessidades da empresa contratante (SANTOS, 2013).

Neste sentido, além do planejamento, o acompanhamento e a fiscalização contratuais são indispensáveis para eliminar ou minimizar a eventual ocorrência de custos indesejados durante todo o processo de contratação, principalmente quanto à regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas (SANTOS, 2013).

Assim, a fiscalização da execução contratual é um instrumento fundamental para se verificar o atingimento das metas e dos objetivos estabelecidos no planejamento. Além disso, é uma atividade obrigatória para todos os órgãos e entidades públicos, cujo fundamento encontra-se explicitado no Art. 67 da lei n. 8.666, de 1993, sendo que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado (DE ALMEIDA, 2009).

Para aumentar a probabilidade de se obter sucesso na implementação de um processo de planejamento eficiente das contratações, há na literatura diversos autores que estabelecem importantes diretrizes que devem ser seguidas.

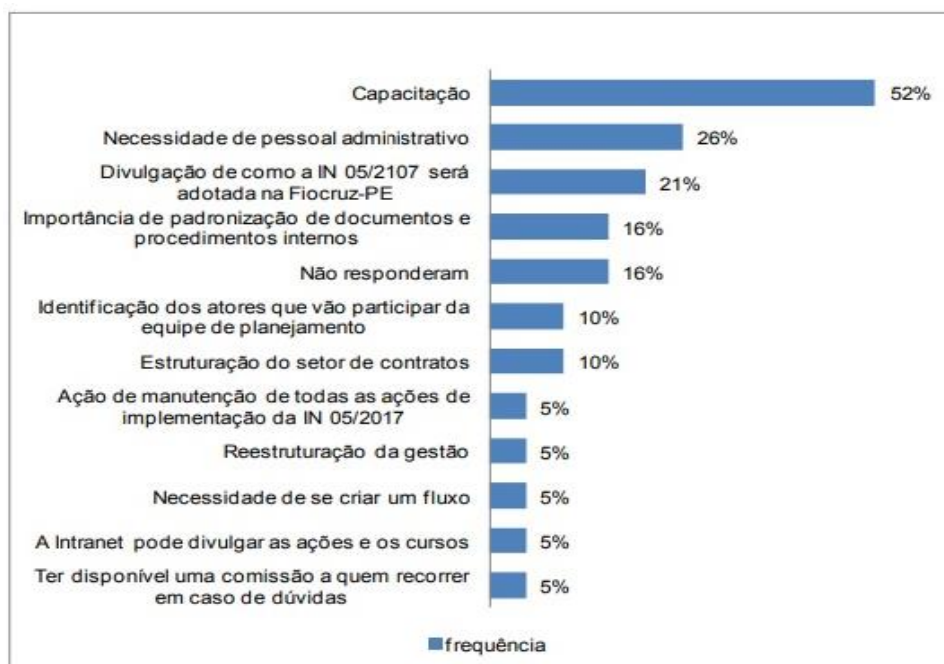
### **2.2.1. Estratégias para implementação do planejamento das contratações**

Estratégias de implementação são uma forma de auxiliar os servidores da área de compras e contratos a encontrar um norte, um caminho, para o desenvolvimento de ações que possam dar sustentação às suas atividades em um ambiente fortemente contaminado por uma burocracia racionalista e legalista, fortemente desconectada das principais necessidades da sociedade brasileira. Neste cenário de confronto, entre a proposta (modelo) de gestão e a realidade administrativa é necessário utilizar diretrizes básicas que são encontradas na literatura atual (SANTOS, 2013).

Entre esses autores, está Marçal (2018) que realizou uma recente pesquisa na unidade da Fiocruz em Pernambuco em que foram feitas perguntas a um conjunto de vinte e um atores envolvidos diretamente no processo de contratação (o diretor, o vice-diretor, planejadores e fiscais de contratos) e indiretamente (gestores e outros colaboradores) sobre as condições necessárias para implementar as diretrizes IN 05/2017. O motivo de apresentar o resultado desta pesquisa neste trabalho está nas semelhanças com os problemas e dificuldades enfrentadas na ENSP, além de ser uma unidade descentralizada da Fiocruz.

A Figura 4 apresenta o resultado da pergunta feita nesta pesquisa sobre quais são as condições necessárias para implementar as diretrizes da IN 05/2017.

**Figura 4: Condições Necessárias para implementar as diretrizes da IN 05/2017**



Fonte: Marçal (2018, p.109)

A maior parte dos entrevistados, com o percentual de 52% do total, colocou a capacitação em primeiro lugar; em segundo lugar, com 26%, aparece a preocupação com a necessidade de aumentar o quadro de pessoal administrativo; em terceiro lugar, com 21%, aparece a importância da divulgação de como será a implementação da IN 05/2017; em quarto lugar, com 16%, aparece a importância de padronização de documentos e procedimentos internos; em quinto lugar, com 16% também, aparece o percentual de pessoas que não responderam à pesquisa; em sexto lugar, com 10%, está a identificação dos atores que vão participar da equipe de planejamento das contratações; em sétimo lugar, com 10% também, aparece a estruturação do setor de contratos; em oitavo, com 5%, aparece a preocupação com a manutenção das ações de implementação ao longo do tempo; em nono, com 5% também, aparece a reestruturação da gestão; em décimo, com 5% também, está a necessidade de se criar um fluxo; em décimo primeiro, também com 5%, aparece a divulgação na intranet das ações e os cursos e por último, com os mesmos 5%, ter uma comissão disponível que se possa recorrer em caso de dúvidas.

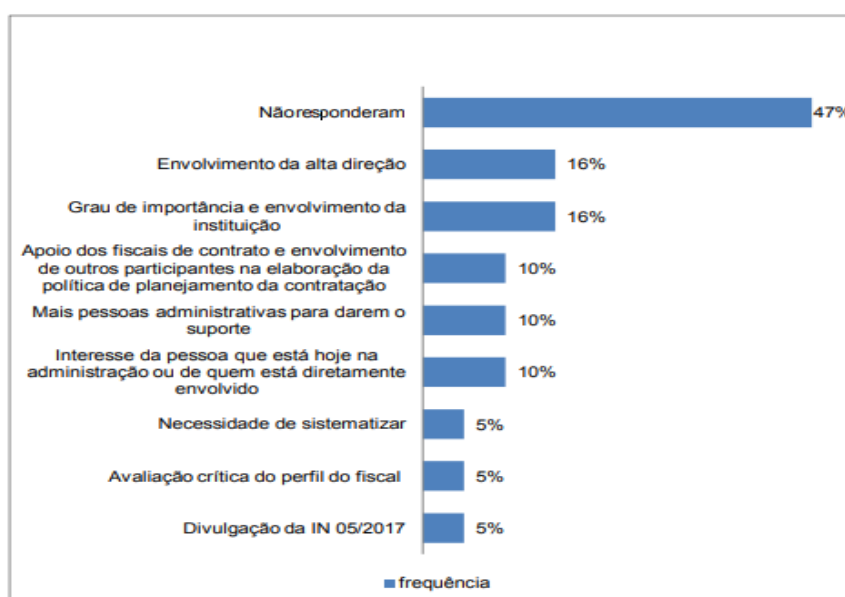
Ao analisar a Figura 4, a autora ressalta que a maior parte dos requisitos necessários para implementação, descritos pelos participantes da pesquisa, são condições internas, que podem ser solucionados pela própria instituição. Porém, existe a limitação da escassez de mão de obra administrativa, o que também é uma realidade da ENSP e torna a dificuldade da im-

plementação ainda maior. Todavia, a disseminação do conhecimento, a padronização de procedimentos, manuais e formulários, o envolvimento dos gestores nas equipes de planejamento das contratações, o amadurecimento do planejamento na cultura da organização, o suporte da sistematização das informações e a definição dos fluxos com o auxílio da intranet podem colaborar para minimizar o impacto do baixo quantitativo de pessoal (MARÇAL, 2018).

Neste sentido, Lima e D'Ascenzi (2013, p.106) descrevem como condições que influenciam no processo de implementação das diretrizes do planejamento de contratações: “disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, estrutura e dinâmica das regras organizacionais (formais e informais), fluxo e disponibilização de informações”.

Já a Figura 5 apresenta o resultado de outra pergunta feita na pesquisa de Marçal (2018) que é sobre quais são principais variáveis que podem colaborar para a implementação das diretrizes de planejamento das contratações da IN 05/2017.

**Figura 5: Variáveis que podem favorecer o processo de implementação**



Fonte: Marçal (2018, p.111)

Na resposta desta pergunta aparece em primeiro lugar o percentual de 47% correspondente ao número de pessoas que não responderam à pesquisa; em segundo e terceiro lugar com 16%, estão os participantes que acreditam na necessidade de apoio da alta direção e o grau de importância e envolvimento da instituição com o tema; em quarto, quinto e sexto lugar aparecem empatados com 10%, o apoio dos fiscais de contrato e envolvimento de outros participantes na elaboração da política de planejamento da contratação; a necessidade de mais pessoas administrativas para darem suporte e o interesse da pessoa que está na Administração

ou de quem está diretamente envolvido; e por último, somente 5% dos entrevistados acreditam na necessidade de sistematizar, avaliação crítica do perfil do fiscal e uma maior divulgação da IN 05/2017.

É necessário ressaltar que a administração de contratos governamentais pode se constituir, cada vez mais, como uma atividade capaz de se impor como um instrumento, que de forma sistemática, por meio de diretrizes claras de gestão, maximize o desempenho da ação governamental em múltiplos sentidos, além de minimizar os riscos que estão envolvidos nas contratações realizadas pelo Governo (SANTOS,2013).

O Quadro 2 apresenta um conjunto de diretrizes para o gerenciamento eficaz de contratos na administração pública que se encontra na literatura disponível. Neste Quadro estão a diretriz proposta, o protocolo da diretriz dividido em objetivo e viabilização (forma de implementação da diretriz) e os principais autores sobre o tema.

Assim, esse quadro lista as seguintes diretrizes: inserir e alinhar o plano tático de administração de contratos ao planejamento estratégico institucional; definir a macroestrutura dos tipos de contratos; estabelecer normas de gestão e fiscalização de contratos; definir os processos, a organização e os relacionamentos da atividade de administração de contratos; gerir o processo de investimento na atividade de administração de contratos e informar normas e objetivos da atividade de administração de contratos.

Pode-se concluir que as diretrizes sugeridas são procedimentos que buscam a celeridade e clareza no processo de contratações por meio do estabelecimento de normas, definição de processos e melhorias na estrutura da Unidade, além do melhor controle financeiro e orçamentário, além disso, demonstram a importância do alinhamento do planejamento tático ao estratégico e são oriundas da revisão de literatura sobre o tema.

Nesta lógica, estas ações devem ser implementadas para se obter eficácia no planejamento das contratações e posteriormente na administração dos contratos. É necessário ressaltar que a coluna da viabilização do Quadro 2 é fundamental para que as diretrizes traçadas sejam alcançadas e os preceitos desta coluna vão ao encontro das estratégias de implementação da política de planejamento das contratações presentes na pesquisa de Marçal (2018).

Estas diretrizes ressaltam, ainda mais, a importância da existência de processos internos efetivos e de uma estrutura adequada e compatível com as atividades realizadas, de forma a auxiliar o alcance dos objetivos traçados pelo planejamento das contratações da IN 05/2017.

**Quadro 2: Diretrizes de gerenciamento contratual**

Diretriz Proposta	Protocolo da Diretriz		Principais Autores
	Objetivo	Viabilização	
Inserir e alinhar o plano tático de administração de contratos ao planejamento estratégico institucional	Incorporar a atividade de administração de contratos no desenvolvimento de estratégias para entregar serviços públicos de maneira eficaz e transparente.	Comprometimento da Alta Direção e da Direção do Negócio no alinhamento do planejamento estratégico de administração de contratos com as necessidades atuais e futuras.	HSIEH, 2012 ; ROMZEK E JOHNSTON, 2002
Definir a macroestrutura dos tipos de contratos.	Ter celeridade no atendimento aos requisitos dos diversos tipos de contratos, com confiabilidade, consistência e alinhamento com o marco legal vigente e o negócio da organização.	Estabelecimento preciso do conjunto de elementos informacionais e dados componentes da estrutura dos contratos.	RAUSSER E STEVENS, 2009; CHEN e BHARADWAJ, 2009
Estabelecer normas de gestão e fiscalização de contratos.	Definir e programar um conjunto de normas, estruturadas e padronizadas de gestão contratual que aproveite e reconheça as oportunidades da atividade de administração de contratos para o negócio da organização.	Estabelecimento de um fórum para desenvolver e programar as normas e verificar a sua conformidade com o plano de negócios da organização	RENDON, 2010; VIEIRA, et al. 2008
Definir os processos, a organização e os relacionamentos da atividade de administração de contratos.	Ter celeridade nas ações de alinhamento da atividade de administração de contratos ao negócio da organização e aos processos de governança, compreendendo a sua interdependência.	Definição e implementação de processos de administração de contratos com descrição precisa e detalhada das atribuições e responsabilidades integradas aos processos de negócio e processos de decisão da organização	WISE E GILMOUR, 2008; JOAQUIN E GREITENS, 2012
Gerir o processo de investimento na atividade de administração de contratos.	Definir o conjunto de investimento na atividade de administração de contratos e elaborar o orçamento em alinhamento as estratégias de negócio da organização.	Previsão e alocação de recursos orçamentários. Definição do critério de retorno sobre o investimento.	BROWN E POTOSKI, 2003; COHEN E EIMICKE, 2008
Informar normas e objetivos da atividade de administração de contratos.	Disponibilizar de forma compreensível, as normas, procedimentos e objetivos da atividade de administração de contratos alinhada à estrutura de controle do negócio da organização.	Definição de uma estrutura de controle da atividade de administração de contratos. Desenvolvimento e implementação de políticas de informação da atividade de administração de contratos.	RENDON, 2010; COHEN E EIMICKE, 2008

Fonte: SANTOS; QUELHAS (2013, p. 14)



Sendo assim, a próxima dimensão a ser estudada são os processos internos que irão auxiliar a implementação do planejamento das contratações.

### **2.2.1. Os processos internos como instrumento para o planejamento das contratações**

A segunda dimensão a ser analisada são os processos internos, pois a Administração Pública necessita de um processo de planejamento das contratações formal, integrado e consistente, no qual seja possível um aprimoramento constante das ações envolvidas.

Assim, a forma organizacional dominante neste século XXI será a orientada por processos (HAMMER, 1996). As instituições públicas precisam estruturar os processos organizacionais de contratações para melhorar a probabilidade de obter êxito na realização de projetos, programas e atividades (JUNIOR, 2016).

Neste sentido, é importante que as atividades-meio das instituições sejam orientadas para obtenção dos fins almejados pela instituição, pois, desta forma, aumentaram as chances de se alcançar os resultados organizacionais almejados. Os processos internos dão o suporte necessário para se atingir esses resultados. A análise do processo deve ser feita continuamente, além disso, a revisão dos procedimentos, das atividades e das tarefas deve ser incentivada. A constante melhoria dos procedimentos deve ser motivada pelos setores de forma a se encontrar a melhor forma, atendendo, às especificidades do processo interno e da legislação aplicada. O processo deve ser normatizado, de maneira que não se permita que os servidores envolvidos fujam à responsabilidade por cada atividade a ser realizada e pelos procedimentos documentais que precisam ser implementados e atualizados durante à contratação dos serviços (JUNIOR, 2016).

Nesse contexto de relevância, o planejamento da contratação exige um maior empenho por parte da Administração, com adoção de políticas e ações efetivas que permitam o incentivo, a capacitação e a valorização do servidor público que desempenha a atividade de planejamento e fiscalização de contratos terceirizados (SANTOS, 2013).

Nesta perspectiva, a cultura organizacional pública precisa ser moldada aos novos conceitos de inovação na gestão. A busca pela excelência na Administração necessita de servidores cuja atuação esteja alinhada às finalidades institucionais, por isso a imprescindibilidade de aperfeiçoamento do ambiente organizacional (JUNIOR, 2016).

Assim, uma cultura de amadorismo não sobrevive em meio à eficiência requerida pela nova gestão pública. Sendo assim, é necessário o incentivo às ações para implementar uma nova ordem organizacional, de excelência no serviço público. Para Cruz (2015), a instituição necessita se conhecer para iniciar as mudanças. Já Sobral e Peci (2008) evidenciam que, inde-

pendentemente do tipo de instituição, o ambiente é uma força poderosa, que impacta diretamente no resultado das instituições.

Desta forma, para se obter o alinhamento dos resultados esperados com as atividades desenvolvidas, é recomendável que exista um compartilhamento das informações e a construção de um documento que contenha os objetivos e a explicação de como utilizar os meios necessários para atingi-los. Por isso, é recomendado aos órgãos e entidades governamentais a implementação de um plano diretor de contratações devidamente ajustado ao orçamento público da instituição. Essa medida favorece o atendimento dos princípios normativos constitucionais e infralegais da legalidade, eficiência e publicidade (JUNIOR, 2016).

Assim, o Plano Diretor ou Plano Anual de Contratações seria a concretização de um processo global e estruturado de planejamento e de operacionalização de um modelo de administração e de atividades a serem consolidadas pela instituição pública. Dentro desse Plano Diretor, seria possível estimar os ganhos a serem obtidos pela instituição, os resultados esperados pelas contratações, os atores envolvidos no processo da contratação de serviços, os quantitativos e as justificativas pertinentes a esse processo (OLIVEIRA, 2014).

Para o mesmo autor, existem pontos positivos para a Administração Pública quando esta realiza pequenas ações, como a construção de um Plano Diretor ou Plano Anual de Contratações, pois é uma forma de atuação planejada que utiliza os recursos internos da instituição para efetivar as boas práticas.

Nesta perspectiva, observa-se a necessidade de se conseguir alcançar melhores resultados no setor público como um todo, da União aos Estados e Municípios. Por essa razão, deve-se alinhar os meios com a finalidade de se alcançar os objetivos. Entre os principais documentos que facilitam o entendimento dos processos internos encontram-se os regimentos internos, o organograma, os documentos, as planilhas, os editais, os fluxogramas e do mais simples manual ao mais complexo regulamento interno de serviços (JUNIOR, 2016).

Assim, os órgãos, entidades ou unidades administrativas públicas devem elaborar um planejamento fundamentado e explícito para seja possível construir soluções de forma integrada, a fim de que o cenário do futuro desejado seja compartilhado e todos batalhem para alcançá-lo (PALUDO, 2014).

Neste sentido, as ações dos agente públicos envolvidos nas contratações dos órgãos e entidades públicas são harmonizadas com a simples divulgação e compartilhamento das informações referentes aos procedimentos da organização. Desta forma, é possível construir uma visão organizacional holística e em conformidade com o processo de planejamento da contratação. Portanto, enquanto as organizações públicas não realizarem esse tipo de alinha-

mento, existirão poucos meios favoráveis para o desenvolvimento de uma Gestão Pública eficiente (JUNIOR, 2016).

Isto posto, o setor público deve buscar envolver os servidores no cumprimento da missão da organização, assim como acontece na iniciativa privada. Dessa maneira, possibilitará o alinhamento entre os fins propostos e os trabalhos realizados pelos colaboradores, pois dificilmente um plano terá sucesso na área pública se não contar com o engajamento das lideranças e do apoio dos servidores (PALUDO, 2014).

Desta forma, é relevante considerar que o servidor público empenhado com os processos internos de contratações de serviços é um elemento fundamental para a melhoria da gestão de processos e o alcance dos objetivos e metas estruturadas no planejamento, bem como para a disseminação de boas práticas de gestão. Sendo assim, um Quadro de profissionais motivado e qualificado, além de atender às necessidades internas da organização, pode alcançar uma implementação efetiva de instrumentos de gestão (JUNIOR, 2016).

Após a análise dos processos internos, a próxima dimensão a ser estudada é a estrutura, pois é necessário ter uma estrutura adequada para que fluxo das atividades seja eficiente.

### **2.2.2. A Estrutura como alicerce para implementação do planejamento das contratações**

A terceira e última dimensão a ser analisada é a estrutura organizacional, que deve ser arquitetada de forma que seja possível realizar o planejamento conforme as orientações da IN 05/2017.

Neste sentido, para Sobral e Peci (2008), a estrutura organizacional é a última etapa do processo de organização. De modo que, as atividades institucionais são sistematizadas e estruturadas visando o alcance dos objetivos e metas. Essa estrutura detalha os papéis, as relações e os procedimentos organizacionais que possibilitam uma ação coordenada de seus membros. Já para Oliveira (2013), a estrutura organizacional é o delineamento interativo das atribuições, dos níveis de responsabilidade e dos processos decisórios próprios das unidades organizacionais, incluindo suas relações com os fatores não controláveis da instituição.

É recomendável que a estrutura organizacional esteja de acordo com a estratégia desenvolvida pelos gestores institucionais. Conforme a visão de Sobral e Peci (2008), o desenvolvimento de uma estrutura organizacional abrange a definição de regras e procedimentos internos, a divisão do trabalho, a descrição de funções, o estabelecimento de relações de autoridade entre seus membros. Dessa forma, o processo da contratação pode ser estruturado conforme a especialização adequada dos setores.

Assim, as responsabilizações dos termos da contratação devem ficar a cargo dos profissionais requisitantes, das chefias e dos profissionais técnicos. Os setores envolvidos com o processo de licitação e planejamento das contratações devem ficar somente com essa atividade. Portanto, deve existir um departamento especializado em oferecer suporte ao departamento requisitante, com os preceitos licitatórios e processuais necessários. É notório que o alto número de informações, legislações e procedimentos para contratações públicas demandam conhecimentos atualizados e os setores requisitantes de serviços não conseguem se manter atualizados das novidades (JUNIOR,2016).

Neste sentido, devido ao fato de a Administração Pública ter como alicerce o princípio da legalidade, previsto na Constituição Federal de 1988, reforça-se a concepção de trazer nas normas internas informações detalhadas quanto aos setores, competências e responsabilidades, contemplando o planejamento operacional na própria estrutura. Por isso, defende-se a institucionalização do planejamento e a definição dos setores constituídos na estrutura organizacional, com objetivo de se conseguir melhores resultados (JUNIOR, 2016).

É necessário ressaltar que a exclusividade das atividades do setor vai ao encontro do princípio de segregação de funções que segundo o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (2001, p. 67-68), a aplicação da segregação de funções na estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/ aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.

Neste sentido, o Acórdão nº 5.615/2008-TCU-2ª Câmara, salienta que o princípio da segregação de funções 1.7.1. [...] consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor.

Além disso, o Acórdão nº 3.067/2005-TCU-1ª Câmara traz a orientação de que seja observado o princípio contábil e administrativo da Segregação das Funções com adoção de controles que impeçam a possibilidade de um mesmo servidor atuar como fiscal e executor em um mesmo contrato.

Nesta lógica, o princípio da segregação de funções, tenta evitar que o ciclo operacional em torno de licitações públicas e contratações administrativas seja iniciado e terminado por uma mesma pessoa ou em uma mesma área. Além disso, a segregação de funções tem como benefício a prevenção de fraudes (ou corrupção) e de uso não autorizado de recursos públicos, já que promove a interdependência entre áreas e pessoas. (BRASILIANO, 2010, p. 15).

Com efeito, no panorama das licitações públicas e das contratações administrativas, o Acórdão n. 415/2013-TCU-Plenário, explicita a necessidade de que se discipline a segregação de funções nos setores que desempenham as atribuições inerentes às licitações e contratos, de forma a minimizar a possibilidade de desvios e fraudes.

Nesta perspectiva, além de inibir as condutas tendenciosas e conflitos de interesses, a segregação de funções, por intermédio da divisão de tarefas, conduz à especialização com sensíveis ganhos de eficiência e de produtividade no desempenho de rotinas relacionadas à execução das despesas públicas. Outra consequência positiva da separação de funções, fora o alívio da sobrecarga de serviços, que recai sobre aquele agente que realiza, sozinho ou com poucos recursos, todos os eventos sequenciais que precedem os processos de gastos públicos, está a mitigação da ineficiência advinda da execução cumulativa de tarefas e a restrição aos riscos de erros, omissões, fraudes ou corrupção (SILVA,2013).

Assim, a segregação de funções se sobressai como um princípio do controle administrativo conferindo mais eficiência, racionalidade, imparcialidade, transparência e eficácia sobre os processos de execução das despesas públicas. Se não houver segregação de funções, poderão existir fragilidades administrativas, politicagens, ingerências indevidas, tolerância nos controles, favorecimentos e diversos tipos de disfunções (SILVA,2013).

No sentido de trazer a discussão para o campo prático, faz-se necessário conhecer a Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017, para que por meio das diretrizes de planejamento que ela dispõe, aliadas à teoria já apresentada, seja possível propor mudanças na estrutura administrativa de modo a cumprir a exigência legal.

Sendo assim, a próxima Seção busca apresentar uma análise na IN 05/2017, com ênfase nas diretrizes da fase de planejamento da contratação.

### **2.3. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 05 DE 26 DE MAIO DE 2017 – IN 05/2017**

Uma instrução normativa consiste em ato administrativo expresso por ordem escrita expedida pelo Chefe de Serviço ou Ministro de Estado a seus subordinados, dispondo normas disciplinares que deverão ser adotadas no funcionamento de serviço público reformulado ou recém-formado (ACQUAVIVA, 1999).

Toda sociedade define para seus cidadãos, as normas legais, as quais serão aplicadas aos casos concretos, sempre que houver a necessidade de orientar, disciplinar, coibir, limitar ou até mesmo extinguir os conflitos entre seus membros (OLIVEIRA, 2016). A instrução normativa é um exemplo disso.

Ainda convém lembrar que a instrução normativa pode ser definida como um ato puramente administrativo, ou seja, simplesmente uma norma complementar administrativa. Esta tende a complementar o que está em uma Portaria de um superior hierárquico, num Decreto Presidencial ou em uma Portaria Interministerial. Desta forma, a Instrução Normativa jamais poderá inovar o ordenamento jurídico. Assim, o texto de uma Instrução Normativa nunca poderá ir de encontro às leis ou decretos (OLIVEIRA, 2016).

Além disso, a instrução normativa é expedida pelos superiores dirigentes dos órgãos, seja pelo representante maior do órgão em questão, ou pelo dirigente delegado para tais atribuições para emitir as Instruções Normativas sobre sua extensão. Desta forma, a Instrução Normativa dispõe o que os agentes daquele órgão público devem seguir, executar, fazer ou respeitar, bem como a Instrução Normativa descreve as atribuições que devem ser seguidas por aqueles parâmetros específicos naquele ato administrativo (OLIVEIRA, 2016).

A instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) trata das regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

É um documento extenso e complexo que está organizado em seis capítulos, 21 seções e 10 subseções que tem como objetivo instrumentalizar as diretrizes para as contratações de serviços e oferecer modelos padrões para a Administração por meio de manuais.

Os Capítulos 1, 2 e 3 têm relação direta com o escopo deste trabalho. O primeiro trata das disposições gerais, o segundo dos procedimentos da contratação e o terceiro do planejamento da contratação (BRASIL, 2017).

O Quadro 3 apresenta a divisão da IN 05/2017 em fases e etapas, com a correspondência dos artigos da IN 05/2017. Com base nesse Quadro pode-se perceber a quantidade de assuntos abordados e a extensão do documento. Esse trabalho irá tratar especificamente da fase de planejamento da contratação, embora tenha interação com as outras fases.

A Instrução Normativa n. 05, de 2017, veio substituir a Instrução Normativa n. 2, de 30 de abril de 2008, na qual a preocupação maior já consistia na conformidade da prestação dos serviços com aquilo que foi pactuado, objetivando que a Administração construísse com o particular uma relação contratual embasada no profissionalismo.

**Quadro 3: Fases, etapas e os artigos correspondentes da IN 05/2017**

<b>Fase</b>	<b>Etapa</b>	<b>IN 05/2017</b>
<b>Planejamento da Contratação</b>	Estudos Preliminares	Arts. 21 ao 24
	Gerenciamento de Riscos	Arts. 25 e 26
	Termo de Referência ou Projeto Básico	Arts. 28 ao 32
<b>Seleção do Fornecedor</b>	Ato convocatório	Art.34
	Parecer jurídico	Art.36
	Adjudicação e homologação	Art.37
	Formalização e publicação do contrato	Art.38
<b>Gestão do Contrato</b>	Gestão da execução do contrato	Arts. 39 ao 50
	Fiscalização técnica	
	Fiscalização administrativa	
	Fiscalização setorial	
	Fiscalização pelo público usuário	

Fonte: Elaborado pelo autor com base na IN 05/2017

A Instrução Normativa nº 2, de 2008, desde a sua edição, vinha sofrendo alterações em razão das inúmeras modificações na legislação que trata de licitações públicas, bem como das mudanças de interpretação de seus dispositivos. Em razão disso, sua redação precisou ser melhorada de modo a adequar seus dispositivos com a utilização de técnica legislativa adequada de forma a garantir uma maior coerência, compreensão e aplicabilidade.

Esse novo arranjo tem como objetivo dar mais coesão aos dispositivos, facilitando sua utilização pelas áreas de licitação, pois deixa claro quais são as fases da licitação: planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato, bem como os procedimentos a serem observados em cada um deles.

O novo formato de contratação estabelece parâmetros e artefatos como o planejamento da contratação, gerenciamento de riscos, controles internos, transparência e o pagamento com foco no resultado (BRASIL, 2017).

A inclusão do planejamento como fase obrigatória e fundamental que antecede a licitação é uma novidade e todos os órgãos da Administração deverão se adequar a ela. Para a elaboração do planejamento, incluiu-se o Capítulo III na IN 05/2017, composto de quatro seções que vão do artigo 20 ao artigo 30.

Nesses artigos foram estabelecidos procedimentos, que, após iniciada a fase interna, mediante a formalização da demanda com o preenchimento dos requisitos pela área deman-

dante, a equipe de planejamento será instituída e realizará os estudos preliminares, bem como o gerenciamento dos riscos da contratação (BRASIL, 2017).

Além da necessidade da reformulação, o Tribunal de Contas da União editou o Acórdão nº 2.622/2015-TCU – Plenário que objetivou sistematizar informações sobre o estágio da governança e da gestão das contratações na Administração Pública Federal. Esse Acórdão, que é uma decisão judicial e funciona como paradigma para solucionar casos análogos, propôs várias medidas visando ao aperfeiçoamento da governança e da gestão das contratações realizadas pela Administração Pública Federal, dando ênfase para a constatação da existência de disfunções na metodologia para contratação de serviços, em especial os que envolvem a contratação de serviços sob o regime de dedicação exclusiva, que é foco deste trabalho (BRASIL, 2018).

Traz como base legal para a sua confecção o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997 que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências e a Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016 que define regras para assegurar aos trabalhadores terceirizados o recebimento de direitos, com maior segurança jurídica nas relações contratuais (BRASIL, 1997).

Os principais benefícios da norma são: instrumentalização do planejamento das contratações, atualização dos índices de produtividade dos serviços, pagamento pelo fato gerador, fiscalização dos serviços contratados com base em indicadores, modelos de editais e contratos da Advocacia Geral da União (AGU), além de artefatos padronizados nos procedimentos de contratação (ENAP, 2017).

Além disso, o recente regramento carrega um delineamento bem definido no sentido de dar bastante ênfase à fase de planejamento da contratação, instituindo novos procedimentos relativos à fase preparatória da contratação. Dentro desse perfil, destaca-se a obrigatoriedade de implementação de processos de gerenciamento de riscos, o que, aliás, já vem sendo cobrado pelo Tribunal de Contas da União dos órgãos jurisdicionados. Segundo a norma, o gerenciamento de riscos, que consiste na identificação, prévia, de fatos incertos que possam causar prejuízos ao projeto, é exigido para as três fases da contratação (planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual) (CHAVES, 2017).

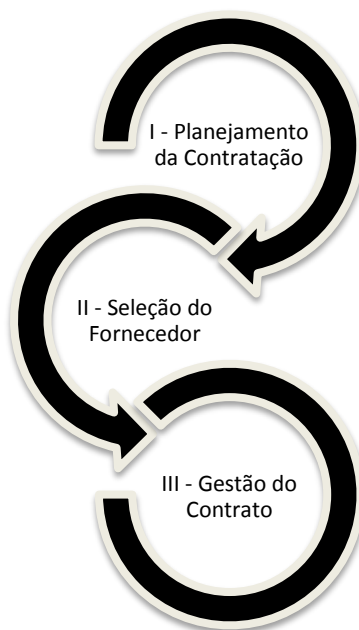
Ao contrário da norma anterior, que constituía um conjunto de dispositivos regulatórios da contratação de serviços, mas sem a preocupação com o encadeamento do processo, a IN 05/2017, foi construída a partir de uma metodologia bastante útil no sentido de sistematizar o processo de contratação. Nela se identifica fases, subfases e etapas bem distintas e distribuídas



com coerência, cada qual com estabelecimento das suas atribuições e atividades correlatas (CHAVES, 2017).

Segundo o art. 19, do normativo em epígrafe, o processo de contratação se divide em três grandes fases, que são apresentadas na Figura 6.

**Figura 6: Fases das contratações de Serviços da IN 05/2017**



Fonte: Elaborado pelo autor com base na IN 05/2017

Após a definição das fases da Figura 6, vale a pena ressaltar a observação de Santos (2013), que alerta que os principais custos indesejados no uso da estratégia de terceirização de serviços poderão ocorrer em qualquer uma das três fases do processo, ou seja, não há uma hierarquia de importância entre as etapas do processo de terceirização de serviços, sendo cada uma igualmente importante para o alcance da eficiência no uso dos recursos públicos.

Neste sentido, é importante salientar os principais ganhos para cada fase da Figura 6: 1) Planejamento da Contratação – melhor qualificação do objeto, mitigação dos riscos, inovação, redução de custos, histórico de referências, melhoria na alocação dos recursos (padronização dos procedimentos) e instrumentalização do processo (painel de preços e editais AGU); 2) Seleção do Fornecedor – preços mais competitivos, serviços com maior qualidade, melhoria do desempenho do fornecedor e minimização dos recursos dispendidos; 3) Gestão do Contrato – avaliação e monitoramento colaborativo, indicadores de desempenho operacional por meio do Instrumento de medição dos Resultados (IMR) e melhoria na alocação de recursos por meio da padronização dos procedimentos (ENAP, 2017).

A fase de planejamento é a etapa na qual será feita a análise da viabilidade da contratação, momento em que é feita uma pesquisa dos principais elementos para elaboração do termo de referência ou projeto básico. Diversos requisitos são analisados como por exemplo: a necessidade real da contratação, as estimativas de preços e quantidades, a análise da viabilidade e o gerenciamento dos diversos riscos envolvidos. Essa análise é de grande importância para que o processo de contratação de terceiros não apresente inadequações nas próximas etapas (BRASIL, 2017).

A fase de seleção do fornecedor, conforme dispõe o art. 33 da IN 05/2017, é iniciada com o encaminhamento do termo de referência ou projeto básico ao setor de licitações. Após a execução do processo licitatório deverá ser feita uma verificação da conformidade legal do procedimento administrativo da contratação, logo depois, o processo é encaminhado para aprovação da assessoria jurídica, fato que será concretizado em um parecer jurídico. A fase de seleção do fornecedor será encerrada com a publicação do resultado do julgamento após a adjudicação e homologação. Após a publicação, o contrato começará a produzir os efeitos legais (BRASIL, 2017).

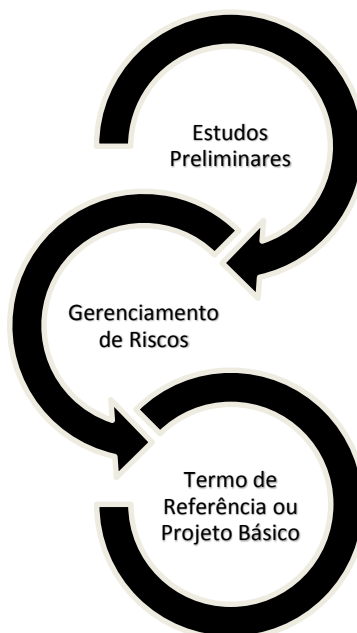
A fase de gestão contratual, conforme dispõe o art. 39 da IN 05/2017, refere-se às atividades de gestão e fiscalização da execução do contrato de serviços terceirizados, que compreende o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela administração pública para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento de todas as cláusulas avençadas e a solução dos problemas relativos ao objeto (BRASIL, 2017).

Considerando a divisão do processo em Fase Interna (ou preparatória) e Fase Externa (ou executória), a primeira conteria o Planejamento da Contratação e a segunda, englobaria a Seleção o Fornecedor e Gestão do Contrato.

Para a fase do planejamento, o art. 20 da IN 05/2017 dispõe três etapas: I) Estudos Preliminares; II) Gerenciamento de Riscos e III) Termo de referência ou Projeto Básico que são apresentadas na Figura 7 (BRASIL, 2017).

Ao analisar a Figura 7, percebe-se o alto grau de detalhamento dos processos para a realização das contratações e a necessidade de atenção nas fases do processo de planejamento.

**Figura 7: Etapas da fase de planejamento das contratações da IN 05/2017**



Fonte: Elaborado pelo autor com base na IN 05/2017.

O art. 20 da IN 05/2017 descreve três produtos para a fase de planejamento (cada etapa gerará um documento próprio), dando como ponto de partida o desenvolvimento dos Estudos Preliminares. Já o art. 21 cria uma etapa prévia chamada de Procedimentos Iniciais, que deverá ser desenvolvida a partir da elaboração do Documento de Formalização da Demanda a ser preenchido com base no modelo proposto no Anexo II da Instrução Normativa.

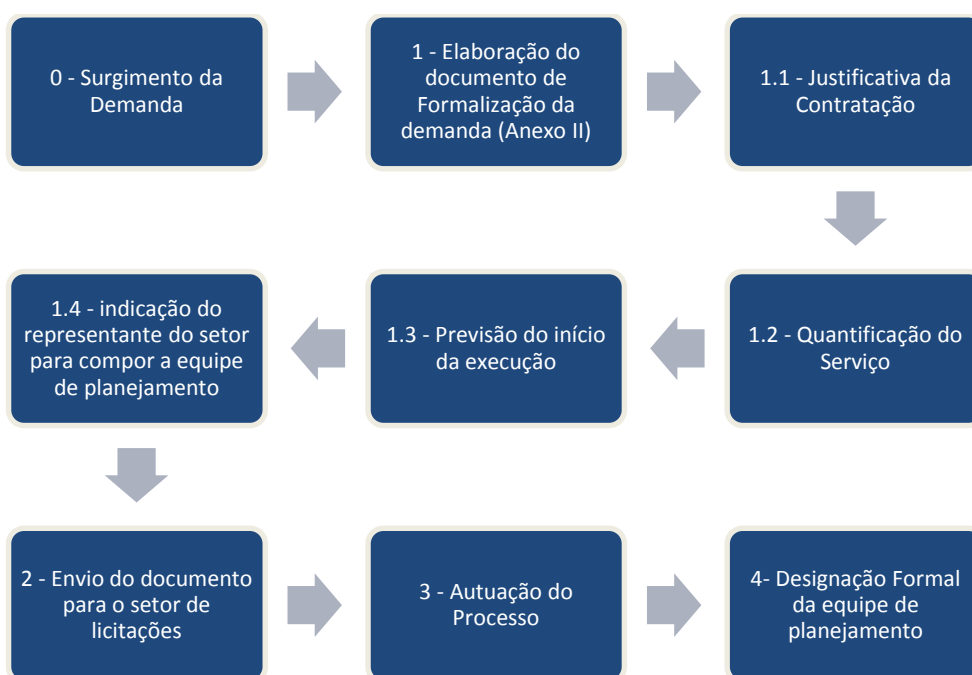
A produção de tal documento deverá ficar a cargo do setor requisitante. Nele, deverão ser apontadas a justificativa da contratação, a quantidade do serviço a ser contratado e a previsão para o início da execução. O documento deverá ainda indicar o servidor que integrará a equipe que irá conduzir o processo de contratação, podendo ser indicado mais de um servidor, sendo que, desde já, poderá ser indicado o agente que cumprirá a função de fiscal do contrato.

Já a Figura 8 apresenta o fluxo inicial de contratação da IN 05/2017, esse fluxo descreve as etapas desde o surgimento da demanda (responsabilidade do solicitante) até a designação formal da equipe de planejamento (responsabilidade do setor de licitações). Na Figura 7 os estudos preliminares e o gerenciamento de riscos são de responsabilidade da equipe de planejamento das contratações, bem como a atualização dos mesmos durante o processo de contratação.

Após a elaboração do Documento de Formalização da Demanda (da etapa 0 até a 1.4), conforme o fluxo da Figura 8, o mesmo deverá seguir para a equipe de planejamento.

Para Chaves (2017), o processo de contratação somente nasce após o surgimento de uma necessidade de interesse público que exija a contratação do serviço para que a mesma seja atendida; no fluxo da Figura 8 essa necessidade é representada pelo marco ‘0’ da contratação, ou seja, caso não exista um objeto do futuro contrato que venha a atender a um interesse coletivo, a contratação seria nula por desvio de finalidade.

**Figura 8: Fluxo Inicial de Contratação da IN 05/2017**



Fonte: Elaborado pelo autor com base na IN 05/2017.

É necessário ressaltar que o documento de elaboração da demanda é o documento que inaugura o processo e, conforme já mencionado acima, deve ficar a cargo da unidade requisitante. Deverá conter: a) justificativa da contratação; b) quantidade do serviço; c) previsão do início da execução; e, d) indicação de seu representante. Uma avaliação superficial do modelo proposto no Anexo II da IN 05/2017, conduzirá a uma falsa ideia de que se trata de um formulário de preenchimento simples, o que não é verdade. Os dois primeiros, dos quatro elementos que devem constar do referido documento, são altamente complexos. O terceiro e o quarto, são de extrema relevância e devem exigir muita atenção do agente responsável (CHAVES, 2017).

A próxima Seção irá tratar dos estudos preliminares que, conforme descrito na Figura 7, é a primeira etapa da fase do planejamento das contratações.

### 2.3.1. ESTUDOS PRELIMINARES

A finalidade maior dos estudos preliminares é trazer a reflexão, para o gestor público, sobre o objeto da contratação e permitir que este pense nas soluções disponíveis no mercado que possam atender às suas pretensões com a contratação (SILVA, 2017).

Neste sentido, por meio de um estudo preliminar, seria possível, por exemplo, inferir em determinado órgão qual seria a melhor solução para o fornecimento de água mineral aos servidores, colaboradores, visitantes e cidadãos que circulam pelo órgão: contratação de serviço de garçom ou copeiragem para servir em copos de vidro, a instalação de bebedouros com filtros de velas, ou o fornecimento de garrações nos corredores, ou ainda o fornecimento de garrafas individualizadas (SILVA, 2017).

É necessário ressaltar que cada caso deve ser estudado de acordo com a realidade do órgão que irá realizar a contratação, levando-se em conta o preço da solução como um todo e os custos inerentes a essa escolha, pois, no exemplo citado caso seja escolhida a opção da contratação do garçom ou da copeira, mesmo assim, será necessário adquirir a água mineral e os copos para servir. Já na escolha do bebedouro ou garrações devem ser levados em conta a obrigação de se adquirir copos descartáveis e promover a manutenção do equipamento, enquanto que, no fornecimento de garrafas individualizadas, será relevante os custos referentes à conservação e à distribuição destas (SILVA, 2017).

Assim, nas diretrizes gerais para elaboração dos estudos preliminares a IN 05/2017, no Anexo II, item 2, determina três ações que devem ser realizadas pela equipe de planejamento: a primeira é a listagem e análise dos normativos que regem a contratação, seja eles gerais (ex: Lei n. 8.666/1993 - lei geral das licitações e contratações públicas, Lei n. 10.520/2002 - lei dos pregões) ou mesmo aqueles que regulem determinados objetos por sua natureza e especificidade (ex: Lei n. 12.232/2010 - serviços de publicidade e Decreto n. 7.983/2013 - elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia). A segunda ação ocorre quando existe uma contratação anterior sobre o objeto que se deseja, a qual deve ser analisada, visando evitar os erros que foram cometidos anteriormente. Por fim, a terceira e última diretriz trata da necessidade de realizar a classificação das informações nos termos da lei n. 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (SILVA, 2017).

Além disso, em relação às diretrizes específicas, o art. 24 da IN 05/2017, determina que com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de planejamento da contratação deve realizar estudos preliminares e a partir deste estudo gerar um documento que deve estar estruturado e conter uma lista de exigências que vai do inciso I ao XII.

Todavia, a própria IN 05/2017, listou como obrigatórios somente cinco incisos:

- I – Necessidade da contratação.
- IV – Estimativa de quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte.
- VI – Estimativas de preços ou preços referenciais.
- VIII – Justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto.
- XII – Declaração de viabilidade ou não da contratação (BRASIL, 2017, art. 24).

Caso não haja a possibilidade de preenchimento de algum dos itens não obrigatórios nos estudos preliminares, seja por não ser aplicável ao objeto analisado, ou por qualquer outro motivo basta o órgão informar durante o preenchimento do documento (SILVA, 2017).

Já nas contratações que dispuserem de especificações padronizadas no Caderno de Logística da SEGES/MP ou que forem realizadas por órgão gerenciador ou participante de ata de registro de preços, não precisam apresentar as devidas justificativas, pois a norma já traz a previsão de quais dispositivos devem ser cumpridos, podendo, caso julgue conveniente, inserir a remissão ao art. 24, §§3º,4º ou 5º no campo justificativa.

A próxima Seção irá tratar do gerenciamento de riscos que é a segunda etapa da fase do planejamento das contratações, conforme descrito na Figura 7.

### **2.3.2. GERENCIAMENTO DE RISCOS**

O setor público brasileiro vem progressivamente incorporando um conjunto de práticas gerenciais que já há muito tempo são amplamente utilizadas em diversas empresas privadas de sucesso. Dentre essas práticas, as mais relevantes são aquelas relacionadas a avaliar, analisar ou gerenciar riscos (ALMEIDA, 2017).

É necessário ressaltar que em diversas empresas públicas e sociedades de economia mista as práticas de Gestão de Riscos estão se consolidando há mais tempo, mas foi nos últimos cinco ou seis anos que frases como “este risco está mitigado” ou “vamos implementar gerenciamento de riscos” foram repetidas em reuniões de diversos níveis hierárquicos dos diversos órgãos, autarquias e fundações públicas federais. (ALMEIDA, 2017).

A literatura especializada sobre controles internos e gestão de riscos identifica clara correlação entre a abordagem gerencial e a eficiência das organizações. A ISO 31000, por exemplo, defende que uma adequada gestão de riscos aumenta a possibilidade de atingir objetivos e melhora a eficácia e eficiência operacional (SOUZA, 2017).

Assim, a eficiência proporcionada, ou seja, o uso melhor dos recursos, pela adoção da gestão de riscos e controles internos na organização decorre da adequação entre riscos enfrentados e controles internos existentes para mitigá-los (SOUZA, 2017).

Neste sentido, diversos documentos de referência técnica, relatórios de auditores internos e acórdãos dos tribunais de contas são repletos de definições, princípios e descrições de boas práticas relativos à Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos. Além disso, renomadas associações profissionais, organizações de cooperação internacional e órgãos de controle defendem e dão importância à necessidade da adoção de práticas de governança, com ênfase nas técnicas de Gestão de Riscos para várias finalidades (ALMEIDA, 2017).

Desta forma, o TCU entendeu que o gerenciamento de riscos é um processo fundamental para racionalizar a ação governamental, melhorar a tomada de decisão e avaliação de desempenho. A identificação, avaliação e tratamento de riscos de forma lógica e sistemática, proporciona uma maior visão do custo benefício do controle interno, lidando com o futuro, suas incertezas e oportunidades (SOUZA, 2017).

Vale a pena salientar que os julgados do TCU de 2001 a 2015, relatam 482 Acórdãos tratando do tema “Gestão de Riscos”, sendo 338 só de 2013 em diante, representando 70% do total (SOUZA, 2017). Sendo assim, o TCU identificou a gestão de riscos como "uma poderosa ferramenta para os gestores do setor público" (TCU, 2009, p. 20).

Nesta perspectiva, a edição do regulamento que motiva este estudo, a IN 05/2017, inovou em relação às práticas a serem compulsoriamente implementadas, agora no contexto específico dos processos de trabalho de aquisição dos órgãos e entidades autárquicas e fundacionais da Administração Pública Federal. A evolução regulamentar estendeu para a contratação dos serviços em geral a obrigatoriedade da realização da análise de risco, já consolidada nas aquisições de tecnologia da informação, regidas pela instrução normativa do Ministério do Planejamento n. 04 de 11 de setembro de 2014. Na IN 05/2017 as expressões utilizadas são análise de riscos, e principalmente, gerenciamento de riscos (ALMEIDA, 2017).

Desse modo, gerenciar riscos é gerenciar organizações, órgãos, projetos, políticas públicas, redes de colaboração, processos de trabalho, departamentos etc., sob a ótica do risco. O gerenciamento de risco é uma técnica utilizada na administração, assim como o são o benchmarking, a gestão de processos, a gestão do conhecimento, a gestão do fluxo de caixa e o planejamento estratégico. Consiste numa ferramenta gerencial para fundamentar o processo decisório, no qual são organizadas informações prováveis sobre o futuro e sobre como os fatos do futuro poderiam afetar no alcance dos objetivos pretendidos (ALMEIDA, 2017).

É importante mencionar que embora a norma não traga uma definição de risco e existem riscos positivos e negativos, o art. 25, I, mostra claramente como sendo um evento com um futuro indesejável, ou seja, ressalta o potencial impacto negativo e demonstra que todo risco é negativo nesta concepção. Em outros pontos, o risco é tratado como uma ameaça como no art. 25, III, onde afirma-se que são definidas ações para a reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências. Além disso no formulário do mapa de riscos há um campo com o nome “dano”, o que reforça a vertente negativa (ALMEIDA, 2017).

Assim, riscos são eventos inesperados, ocorridos na prática da operação das organizações e que impactam seus objetivos e não qualquer coisa que pode dar errado. Podem ser destacados como riscos no setor público situações como falta de medicamentos, falhas nos serviços prestados, diminuição do crescimento econômico, demanda de serviço maior que a oferta, atraso nos cronogramas dos projetos, queda na arrecadação, descontinuidade administrativa, restrição indevida de uma licitação, pagamento por serviços não prestados, desvios de recursos, sobrepreço, superfaturamento, conluio entre licitantes, fraudes, evasão escolar, etc. Se tratam de eventos incertos, porém mensuráveis e que merecem tratamento (SOUZA, 2017).

Com base nessa perspectiva, as instituições internacionais de padronização e normatização passaram a estabelecer uma definição formal para riscos. A ISO 31000/2009, por exemplo, estabelece que “risco é o efeito da incerteza nos objetivos”. Além disso, a norma indica que convém que o processo de gestão de riscos integre a gestão, incorpore a cultura e as práticas da organização, e seja adaptado aos processos de negócio (SOUZA, 2017).

No Brasil, o Tribunal de Contas da União definiu risco como “a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos, sendo medido em termos de consequências e probabilidades” (Instrução Normativa nº 63/2010). De modo similar, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 conceitua risco como “possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos”.

COSO é a sigla de Committee of Sponsoring Organizations da National Commission on Fraudulent Financial Reporting, também conhecida como Treadway Commission, Criada em 1985 nos Estados Unidos, constitui uma entidade do setor privado, sem fins lucrativos, voltada para o aperfeiçoamento da qualidade de relatórios financeiros por meio de éticas profissionais, implementação de controles internos e governança corporativa (BRASIL, 2013).

Em 1992, o COSO publicou a obra Controle Interno – Estrutura Integrada (Internal Control – Integrated Framework), que obteve uma grande aceitação mundial e tem sido aplicada amplamente até hoje. Além disso, foi reconhecida como uma estrutura modelo para de-



envolvimento, implementação e condução do controle interno, bem como para a avaliação de sua eficácia.

Embora tenha havido ampla adesão ao modelo COSO I, isso não foi suficiente para evitar a existência de escândalos econômico-financeiros e contábeis envolvendo entidades de grande porte. Assim, o COSO aumentou a preocupação com gerenciamento de riscos e trabalhou no desenvolvimento de uma estratégia de fácil utilização pelas instituições para avaliar e melhorar o próprio gerenciamento de riscos. O resultado deste trabalho foi a publicação, em 2004, do modelo Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, também conhecida como COSO ERM (Enterprise Risk Management) ou COSO II (BRASIL, 2013).

É necessário ressaltar que a estrutura conceitual COSO ERM é um dos modelos mais utilizados para estruturação e avaliação do gerenciamento de riscos, tanto no setor público, quanto setor privado (SOUZA, 2017).

Neste sentido, COSO definiu risco como a possibilidade de que um evento ocorra e afete negativamente a realização dos objetivos (COSO, 2006).

Essa concepção de risco/oportunidade foi a mesma adotada pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (SEGES) (ALMEIDA, 2017).

Assim, a IN 05/2017, no seu parágrafo único do art. 25 dispõe que a responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento de Contratação e no seu art. 26 determina que o Gerenciamento de Riscos se materializa no Mapa de Riscos.

A IN 05/2017, no seu Anexo I traz a seguinte definição para Gerenciamento de Riscos:

“Processo para identificar, avaliar, tratar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização” (BRASIL, 2017, Anexo I).

No Art. 25 da IN 05/2017, são identificadas as atividades do processo que deverão ser realizadas:

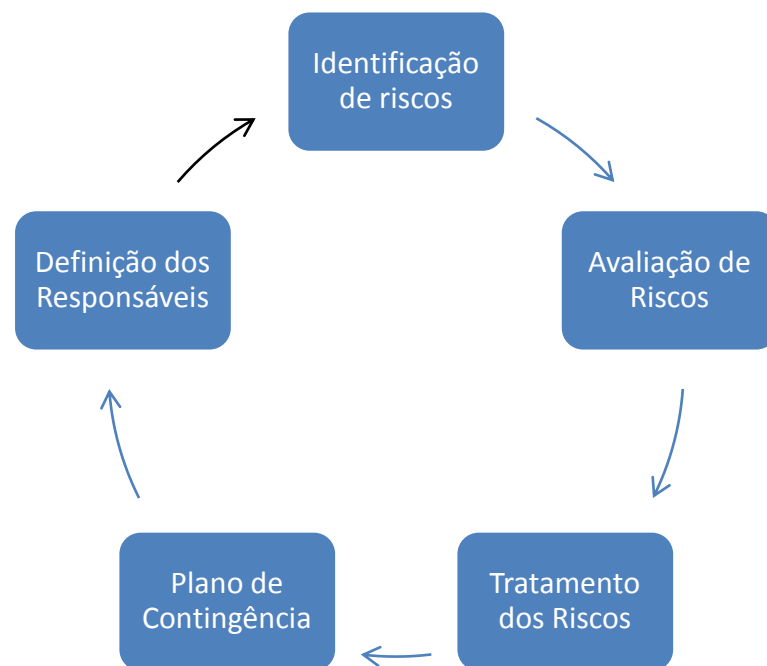
- I – Identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação.
- II – Avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco.
- III – Tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências.
- IV- Para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem.

V- Definição dos responsáveis pelas ações de tratamentos dos riscos e das ações de contingência (BRASIL, 2017, art. 25).

Sendo assim, segundo a IN 05/2017, o processo de gerenciamento de riscos é definido em cinco etapas sucessivas ou ordenadas cronologicamente, são elas: Identificação de Riscos, Avaliação dos Riscos, Tratamento dos Riscos, Plano de Contingência e Definição dos Responsáveis.

A Figura 9 apresenta todas as etapas do Gerenciamento de Riscos e logo depois, essas etapas são descritas detalhadamente.

**Figura 9: Etapas do Gerenciamento de Riscos**



Fonte: Elaborado pelo autor com base na IN 05/2017

A primeira etapa é a Identificação dos Riscos que consiste na descrição de um evento futuro que possa influenciar no alcance dos objetivos almejados pela instituição, vale ressaltar que na redação da IN 05/2017 existe a determinação de que sejam identificados somente os principais riscos, ou seja, não todos (art.25, I).

Neste sentido, o Quadro 4 apresenta um exemplo de identificação de riscos realizados na Prefeitura Municipal de Pantanal do Norte/MT em que vários dos riscos identificados se assemelham aos riscos que poderiam acontecer na ENSP.

**Quadro 4: Exemplo de Identificação dos Riscos**

<b>Riscos Identificados</b>			
<b>ID</b>	<b>Causa</b>	<b>Evento de Risco</b>	<b>Consequência</b>
R#01	Origem da contratação sem demanda oficial adequada	Contratação que não atende a uma necessidade da organização	Desperdício de recursos
R#02	Licitações realizadas sem existência de setor específico de planejamento das contratações com atribuições definidas	Contratações desvantajosas (objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados, fraudes)	Desperdício de recursos (financeiro, pessoal, tempo)
R#03	Inexistência de plano anual de aquisições	Contratações que não contribuam para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização	Ineficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade; fracionamento de despesa
R#04	Contratação conduzida sem estabelecimento de manual de normas e procedimentos	Erros e omissões por parte dos diversos atores envolvidos na execução do processo de contratação	Contratos ruins (solução deficiente, seleção de fornecedor inadequada). Contratação fracassada (anulação, revogação, recursos, ação judicial). Prazos ineficientes.
R#05	Dispensa ou inexigibilidade sem planejamento e formalização adequados	Contratação direta que não permite selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração	Contratação irregular; Desperdício de recursos
R#06	Falta de padronização do projeto (TR ou PB)	Multiplicidade de esforços para realizar planejamento de licitação de objetos correlatos	Desperdício de recursos
R#07	Ausência de monitoramento das contratações (valor empenhado, liquidado e pago e dotação disponível)	Indisponibilidade orçamentária	Impossibilidade de contratação; Pagamento sem cobertura orçamentária; Reconhecimento de dívidas
R#08	Falta de equipe técnica para auxiliar a análise de habilitação e propostas em licitações de objetos complexos (Obras; Tecnologia da Informação; medicamentos, por exemplo)	Exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços	Seleção de empresas sem capacidade técnica, operacional, econômica e financeira; recursos e impugnações; atraso na conclusão da licitação.
R#09	Aquisição realizada sem a correta distribuição de papéis e responsabilidades entre os atores (Organograma e Regimento Interno)	Execução de atividades e funções incompatíveis pela mesma pessoa	Erros, fraudes, desperdícios em decorrência da atividade desempenhada por uma área ou pessoa sem a checagem por outra.

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado de SOUZA (2017)

Após a identificação dos riscos, é necessário avaliar as chances de cada um impactar os objetivos dos processos e por consequência, da entidade pública. E qual a dimensão do dano que cada risco pode provocar se acontecer. Os riscos são avaliados sob as perspectivas de probabilidade de ocorrência (frequência, chance, possibilidade) e impacto (efeito que o risco pode trazer para a organização) (COSO, 2007)

Neste sentido, a avaliação de riscos possibilita que uma instituição avalie até que ponto os eventos têm potencial para impactar a realização dos objetivos. Essa avaliação fundamenta-se em dois aspectos – probabilidade e impacto – e normalmente é utilizada uma combinação de métodos qualitativos e quantitativos (COSO, 2007).

Sendo assim, a avaliação pode ser feita de forma qualitativa, quantitativa ou combinada. Isso vai depender do grau de detalhe que a instituição requer e da natureza dos riscos avaliados, especialmente se envolvem aspectos quantificáveis como: produtos, pessoas, instalações, eventos, pacientes, alunos ou materiais. A administração pública usualmente utiliza técnicas de avaliação qualitativa, quando os riscos não se prestam à quantificação ou quando não existem dados quantitativos ou quando a análise é muito cara. Normalmente, técnicas quantitativas trazem maior precisão e são mais utilizadas em atividades mais complexas e sofisticadas para complementar as técnicas qualitativas (COSO, 2006).

Os Quadros 5 e 6 apresentam exemplos de escalas qualitativa de probabilidade e de impacto.

#### Quadro 5: Escala Qualitativa de Probabilidade

<b>Escala Qualitativa de probabilidade</b>		
<b>Descritor</b>	<b>Descrição</b>	<b>Peso</b>
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
Média	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

Fonte: SOUZA (2017, p.110)

Assim, a prática mostra que a utilização de diversas dimensões na escala de impacto pode proporcionar um resultado mais confiável da importância dos riscos para a unidade. Entretanto, a utilização de muitas escalas de dimensões tende a aumentar a complexidade da análise, tornando-a mais difícil, demorada e cara (ELOGROUP, 2007).

**Quadro 6: Escala Qualitativa de Impacto**

Escala Qualitativa de impacto		
Descritor	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

Fonte: SOUZA (2017, p.111)

É necessário ressaltar que eventualmente o nível de impacto não será exatamente o mesmo para todas as dimensões. Nesse caso, deverá ser considerado o nível mais alto. A definição pelo tipo de escala a ser utilizada depende muito da estrutura de controle e dos objetivos da unidade a ser analisada (SOUZA, 2017).

Assim, o Quadro 7 apresenta um exemplo do nível de risco que é o resultado da multiplicação da probabilidade com o impacto do risco.

**Quadro 7: Nível de Risco: 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: Souza (2017, p.113)

Dessa forma, cada risco estará situado em um dos quatro quadrantes (extremo, alto, médio ou baixo), de acordo com as escalas de probabilidade e consequência utilizadas. A priorização define quais riscos merecem ser tratados, dependendo da tolerância ou do “apetite” a risco da organização. O apetite a risco é a quantidade de risco, em sentido mais abrangente, que a entidade se dispõe a aceitar na busca por agregar valor aos serviços prestados para a sociedade (COSO, 2006).

Neste sentido, o apetite a risco está diretamente associado à estratégia da instituição e deve ser considerado no momento de definição dos objetivos, pois estes expõem a organização a diferentes riscos. Vale ressaltar que o conceito de apetite a riscos se comporta de modo diferente nos setores público e privado. Numa empresa comercial, numa fábrica, num empreendimento qualquer em que os proprietários ou gerentes possuem autonomia de decisão, o estilo gerencial tem muita mais flexibilidade do que num órgão ou mesmo numa empresa pública. No setor público, leis, regras, regulamentos, normas e mecanismos de regulação e controle atuam muito mais fortemente, enrijecendo a atuação e restringindo a faixa de opções do gestor. Assim, o apetite a risco de gestores públicos, em geral, tem um patamar mais reduzido (SOUZA, 2017).

Por outro lado, nem toda atividade pública, em função de sua natureza, terá apetite a risco em níveis baixos o tempo todo. Algumas entidades carregam doses maiores de incertezas e, por isso, exigem maior tolerância a falhas. É o caso de pesquisas de desenvolvimento de novas tecnologias e inovações (SOUZA, 2017)

O Quadro 8 apresenta um exemplo de mapa de riscos em que os riscos aceitos são de nível baixo e médio, desta forma, o apetite ao risco ficaria deste modo demonstrado.

Neste sentido, essa representação gráfica da probabilidade e do impacto de um ou mais riscos é chamada de Mapa de Riscos. O Mapa de Risco demonstra o grau de exposição de cada risco da atividade. Apresenta a posição do cálculo da probabilidade versus a posição da avaliação do impacto, após a aplicação da metodologia, e demonstra o resultado da avaliação do risco com base em critérios de avaliação (COSO, 2006).

A IN 05/2017, também traz no seu Anexo I a definição de Mapa de Riscos:

“Documento elaborado para identificação dos principais riscos que permeiam o procedimento da contratação e das ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos” (BRASIL, 2017, Anexo I).

É importante mencionar que o Mapa de Riscos deverá ser atualizado no final da elaboração dos Estudos Preliminares, no final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto

Básico, após a fase de Seleção do Fornecedor e após eventos relevantes, durante a gestão do contrato (servidores responsáveis pela fiscalização).

**Quadro 8: Mapa de Riscos**

Nível de Risco: Extremo Alto Médio Baixo		Probabilidade				
		1 Muito Baixa	2 Baixa	3 Média	4 Alta	5 Muito Alta
Impacto	5 Muito Alto			Absolutamente inaceitável		
	4 Alto			Inaceitável		
	3 Médio		Aceitável		Inaceitável	
	2 Baixo	Oportunidade		Aceitável		
	1 Muito Baixo	Oportunidade		Aceitável		

Fonte: Souza (2017, p. 115)

Deste modo, o que se pretende com o Mapa de Riscos, sem dúvida não é um documento formal e acabado, mas um rol atualizado e dinâmico de ameaças e medidas clássicas ou inovadoras para contorná-las, sempre e priorizando os riscos de maior expressão (ALMEIDA, 2017).

Como último critério, encontram-se as diretrizes para priorização do tratamento de riscos cuja finalidade é auxiliar na avaliação da resposta mais adequada no tratamento dos riscos.

Nesta lógica, o Quadro 9 apresenta a classificação dos níveis de riscos que são: Extremo, Alto, Médio e Baixo; a descrição de cada um deles e as diretrizes para o tratamento de riscos que podem ser adotadas por qualquer entidade pública.

Assim, o tratamento dos riscos é uma atividade na qual as ações reduzem a probabilidade de concretização dos riscos inaceitáveis, ou suas consequências, se vierem a ocorrer. Já para os riscos que, após o tratamento permaneçam inaceitáveis, é prevista a atividade de definição de ações de contingência por meio de um plano de contingência, para o caso de algum risco se materializar. Sendo assim, ações ou medidas de contingência, são aquelas cuja execução é prevista e preparada previamente, porém só são colocadas em prática se forem necessárias (ALMEIDA, 2017).

### Quadro 9: Diretrizes para priorização de Riscos

Nível de Risco	Descrição	Diretriz para Resposta
Extremo	Indica um nível de risco absolutamente inaceitável, muito além do apetite a risco da organização.	Qualquer risco encontrado nessa área deve ter uma resposta imediata. Admite-se postergar o tratamento somente mediante parecer do Administrador da Unidade, ou cargo equivalente.
Alto	Indica um nível de risco inaceitável, além do apetite a risco da organização.	Qualquer risco encontrado nessa área deve ter uma resposta com um intervalo de tempo definido pelo Administrador da Unidade, ou cargo equivalente. Admite-se postergar o tratamento somente mediante parecer do Administrador da Unidade, ou cargo equivalente.
Médio	Indica um nível de risco aceitável, dentro do apetite a risco da organização.	Não se faz necessário adotar medidas especiais de tratamento, exceto manter os controles já existentes.
Baixo	Indica um nível de risco muito baixo, onde há possíveis oportunidades de maior retorno que podem ser exploradas.	Explorar as oportunidades, se determinado pelo Administrador da Unidade, ou cargo equivalente.

Fonte: Souza (2017, p. 116)

Por tudo, recomenda-se que o gerenciamento de riscos seja integrado, e abranja todas as fases e etapas da contratação, desde os primeiros estudos até o relatório final previsto no art.70, que irá fornecer informações para as próximas contratações. As boas práticas consolidadas na norma NBR ISO 31000 defendem que o processo de gestão de riscos envie e receba informações, a qualquer tempo, para toda a organização. Espera-se também que esse processo alimente o processo de tomada de decisão, prevendo o seu monitoramento e o seu auto aperfeiçoamento (ALMEIDA, 2017).

Portanto, por meio desse raciocínio baseado em riscos é que será possível aperfeiçoar os estudos preliminares, o projeto básico, a escolha do fornecedor e a gestão do contrato (ALMEIDA, 2017).

A próxima Seção irá tratar do termo de referência ou projeto básico que é a terceira e última etapa da fase do planejamento das contratações, conforme descrito na Figura 7.

#### 2.3.3. TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO

O termo de referência, surge na legislação brasileira por meio do decreto nº 3.555/2000, ou seja, há 18 anos. Ao confrontarmos a diferença temporal com a IN 05/2017, será possível perceber a importância dos avanços deste instrumento para as atividades de contratação pública (LIMA, 2017).



É importante salientar que qualquer contratação feita pela Administração Pública deve ser iniciada por um documento formal, que especifica com detalhes o objeto a ser contratado, para o pleno atendimento de suas finalidades. Neste documento, são indicadas as especificações sobre o que se pede e por que se pede, além de outras que permitam compreender, de forma objetiva, precisa e clara, a necessidade a ser atendida (FARIA, 2016).

Assim, as informações contidas nesse documento, que a depender da modalidade de licitação, pode ser denominado como Termo de Referência ou Projeto Básico, serão multiplicadas ao longo do processo administrativo, nas solicitações de propostas de preços enviadas às empresas, no instrumento convocatório ou no contrato a ser assinado entre o órgão público e a empresa que apresentar a proposta mais vantajosa, de modo que é razoável afirmar que um Termo de Referência (ou Projeto Básico) bem elaborado, pode levar ao sucesso da contratação (FARIA, 2016).

Nesta lógica, a Lei nº. 8.666/93, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública, traz, no inciso IX do seu art. 6º, o seguinte conceito para Projeto Básico:

“IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:(...)” (BRASIL, 1993, art. 6)

Já o decreto nº. 3.555/2000, que aprovou o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, no que lhe diz respeito, trouxe a terminologia “Termo de Referência”, definindo-o da seguinte forma, em seu artigo 8º:

Art. 8º - “A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras: (...) II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato; III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá: a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado” (BRASIL, 2000, art. 8).

Deste modo, é importante destacar o Decreto nº. 5.450/2005, que regulamentou o pregão na forma eletrônica, por sua vez, estabeleceu o seguinte conceito para o Termo de Referência (§ 2º, artigo 9º):

“O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva” (BRASIL, 2005, art. 9)

Sendo assim, analisando os conceitos apresentados, percebe-se que o Projeto Básico foi o termo utilizado pela Lei Geral de Licitações, enquanto Termo de Referência foi o termo trazido, inicialmente, pelo decreto que instituiu a modalidade de licitação denominada Pregão e posteriormente pelo decreto que instituiu a modalidade Pregão na sua forma eletrônica, ou seja, a fonte do conceito é a principal diferença entre as expressões (FARIA, 2016).

De forma a ratificar o entendimento, segue o trecho do texto de Furtado: “O Termo de Referência é um instrumento usado na modalidade pregão presencial e eletrônico, que, nas outras modalidades da Lei nº. 8666/93 (concorrência, tomada de preço, convite) equivale ao projeto básico” (FURTADO, 2008, p.78).

No mesmo sentido, na quarta edição de sua publicação Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, de 2010, ao tratar da fase interna da licitação, o Tribunal de Contas da União traz importante esclarecimento a respeito do assunto:

“Na fase interna do procedimento de licitação pública será observada a seguinte sequência de atos preparatórios: [...] - Elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta, com base em projeto básico ou em termo de referência apresentado; - Elaboração de projeto básico, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de obras e serviços, em caso de concorrência, tomada de preços e convite; - Elaboração de termo de referência, prévio e obrigatório nas licitações para contratação de bens e serviços comuns, em caso de pregão [...]” (BRASIL, 2010)

Assim, após essa diferença conceitual ter sido esclarecida, tanto o Projeto Básico ou o Termo de Referência, ambos têm a mesma finalidade: definir, em um documento formal e escrito, de maneira clara, concisa e suficiente o objeto da contratação, trazendo as informações necessárias para o prosseguimento do certame, vedadas as especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que possam limitar ou frustrar a competição almejada (FARIA, 2016).

Neste sentido, nos termos do decreto federal n. 5450/2005, é o setor requisitante responsável pela confecção do termo de referência. Com tal determinação, este decreto, transferiu para o setor responsável por gerar a pretensão contratual a competência para levantar elementos específicos da contratação como: descrição precisa do objeto licitado, métodos e estraté-

gias de suprimentos, estimativa de custos (por meio da pesquisa de preços), critérios de aceitação do objeto, obrigações específicas das partes, entre outros. (TORRES, 2015).

Assim, isso não significa que os servidores do setor de planejamento das contratações não possam ser acionados pela autoridade competente para auxiliar o setor requisitante, mas sim que a responsabilidade desse documento de planejamento é do órgão que gera a solicitação contratual, o qual, pela sua gestão e vivência com o bem ou com o serviço desejado, deve trazer elementos de planejamento fundamentais exigidos pelo regulamento (TORRES, 2015).

Desta forma, o Termo de Referência é o requisito fundamental da fase interna da licitação, mas que se atrela à fase externa e reproduz efeitos por toda a contratação. Sendo assim, por se tratar de um dos componentes pertencentes à etapa preparatória, é determinante ao sucesso da licitação e é por isso que deficiências e omissões no Termo de Referência podem levar ao insucesso do certame, podendo ocasionar a necessidade de sua repetição, anulação ou revogação (FARIA, 2016).

Assim, a existência de omissões e falhas no Termo de Referência ou Projeto Básico pode prejudicar todo o certame licitatório. Por isso, a IN 05/2017 teve o cuidado em dedicar o Anexo V da norma para elencar as diretrizes para a sua elaboração e um específico para os serviços de vigilância, limpeza e conservação (Anexo VI) (SOUZA, 2017).

Deste modo, fica evidente o destaque dado ao planejamento da contratação pública na IN 05/2017, pois fica demonstrado que o termo de referência ou projeto básico é o produto de uma etapa prévia de estudos preliminares, gerenciamento de riscos e levantamentos realizados sobre a contratação (LIMA, 2017).

É importante lembrar que o edital não é o documento mais importante da licitação, pois o instrumento convocatório não inova em direitos, obrigações ou detalhamentos técnicos, ele somente replica as informações que a área técnica forneceu no Termo de Referência. Do mesmo modo ocorre com o contrato, em que o responsável pela sua elaboração traduz juridicamente as informações contidas no processo, especialmente as do Termo de Referência e do Edital (FARIA, 2016).

Nesta perspectiva, as contratações de serviço que envolvem Tecnologia da Informação (TI), contratações de obras e serviços de engenharia, além das contratações de serviços de apoio administrativo (terceirização), inserem-se nos tipos de compras públicas que demandam mais tempo, respectivamente, para a conclusão da licitação (GONÇALVES, 2012), além de exigir um maior conjunto de conhecimentos para a construção do instrumento do seu planejamento: o Termo de Referência ou Projeto Básico (DUCA, 2015).

É necessário ressaltar que as informações técnicas do serviço que se pretende contratar, bem como as informações sobre as obrigações de ambas as partes, os cronogramas de entrega da execução do serviço, além de todas as outras informações relevantes da contratação devem estar previstas no Termo de Referência. Portanto, é razoável afirmar que desse documentos decorrem os principais vícios ou falhas observadas durante a contratação (FARIA, 2016).

Assim, as omissões, falhas ou imperfeições e até mesmo equívocos na construção dos documentos de contratação podem decorrer da não dedicação de tempo necessário às etapas de planejamento das contratações (LIMA, 2017).

Vale ressaltar que é baseado no Termo de Referência que serão feitas as pesquisas de mercado, ou seja, as empresas enviam suas propostas de acordo com as informações técnicas que constam no Termo de Referência. Ratificando o entendimento, segue o trecho do Acórdão nº. 768/2013, do Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU:

“O projeto básico ou termo de referência dotam o processo licitatório de maior transparência e dão mais segurança ao gestor de que está contratando o produto conforme necessita, além de permitir que o licitante tenha informações e elementos necessários à boa elaboração das propostas. (...) assim, a ausência ou fragilidades nesses procedimentos pode prejudicar o processo licitatório” (TCU, 2013)

Neste aspecto, a IN 05/2017, deixou uma lacuna, que deve ser objeto de aprofundamento de estudo, em relação à pesquisa sobre eventuais soluções e alternativas disponíveis no mercado, ou seja, é necessário um aprimoramento do processo de trabalho destinado a promover a interação junto ao mercado fornecedor. É pouco claro ao gestor público o universo de mecanismos possíveis, em que se tem o confronto entre as necessidades administrativas com as soluções disponíveis no mercado (LIMA, 2017).

As recomendações do artigo 10 da IN 04/2014 que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de tecnologia da informação no âmbito do poder executivo federal, poderiam ser utilizadas pela equipe de planejamento de forma acessória. Sendo assim, é disposto neste artigo a necessidade de se manter registro histórico : 1) Fatos relevantes como a comunicação e/ou reunião com fornecedores, comunicação e/ou reunião com grupos de trabalho, consulta e audiências públicas, decisão de autoridade competente ou qualquer outro fato que motivem a revisão dos elementos do planejamento da contratação; 2) documentos gerados e/ou recebidos, a exemplo dos elementos previstos nesta norma, pesquisas de preços de mercado, e-mails, atas de reunião, dentre outros (LIMA, 2017).

Nesta perspectiva, outro aspecto que deve ser ressaltado é a realização de uma análise mais detalhada no momento da preparação do Termo de Referência, pois após identificada a

necessidade, deve-se verificar a possibilidade de unir objetos de mesma natureza, que possam ser licitados conjuntamente, e desta forma, realizar um planejamento estratégico eficaz para a economicidade sempre buscada na licitação (FARIA, 2016).

Além disso, o planejamento reproduz o ato de pensar e fazer planos de uma maneira estratégica, por meio da análise do ambiente de uma organização, e mediante a identificação das oportunidades e ameaças, dos pontos fortes e fracos que são necessários para o cumprimento da sua missão. E tem como objetivo, dentre outras, reduzir o tempo de tramitação dos processos, reduzir a quantidade de licitações realizadas, e reduzir a quantidade e o custo dos aditivos celebrados (FARIA, 2016).

É necessário salientar que as informações essenciais ao sucesso da contratação devem estar previstas no Termo de Referência/Projeto Básico, pois tais informações serão repassadas às empresas interessadas em participar da licitação, bem como serão replicadas no instrumento convocatório e no contrato que vincula as partes. Assim sendo, nenhuma das áreas envolvidas na licitação, além da área demandante, pode inovar durante a instrução do processo, de modo que eventuais vícios na execução contratual se originam, geralmente, de condições estabelecidas no Termo de Referência/Projeto Básico (FARIA, 2016).

Neste aspecto, a IN 05/2017, conceitua termo de referência ou projeto básico como:

“Documento que deverá conter os elementos técnicos capazes de propiciar a avaliação do custo, pela Administração, com a contratação e os elementos técnicos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço a ser contratado e orientar a execução e fiscalização contratual” (BRASIL, 2017, Anexo I).

Assim, o processo de elaboração do TR/PB constitui etapa fundamental do planejamento que deve ser antecedida de um bom diagnóstico do problema ou do desafio a ser solucionado (MEDEIROS, 2017).

Portanto, de todas as fases, etapas e procedimentos, considera-se a elaboração do termo de referência e do projeto básico como uma das atividades que exige maior sensibilidade e atenção do gestor público no processo de contratação dos serviços de terceiros, já que esse documento será o instrumento fundamental para a realização do processo licitatório e, após a contratação, o guia mestre para o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato (FREITAS, 2017).

A próxima Seção irá tratar de outras considerações importantes da IN 05/2017, entre elas estão inovações importantes como o instrumento de medição de resultado que deve ser considerada no momento da realização do planejamento das contratações.

### 2.3.4. OUTRAS CONSIDERAÇÕES IMPORTANTES

Dentre as principais considerações importantes que a IN 05/2017 traz está o seu primeiro artigo a IN 05/2017, que dispõe as seguintes diretrizes para a contratação de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional:

- I- As fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;
- II- Os critérios e práticas de sustentabilidade; e
- III- O alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade quando houver (BRASIL, 2017, art.1).

Dessa forma, tudo deve começar com o Planejamento Estratégico Institucional (PEI). Em tese, o planejamento tático e operacional, assim como o plano de compras, devem ser desdobramentos ou instrumentos para operacionalizar o PEI. Para isso, as lideranças e colaboradores envolvidos precisam compreender o papel do planejamento estratégico e qual a contribuição da área de gestão para executar o planejamento (MEDEIROS, 2017).

Além disso, vale a pena ressaltar que a IN 05/2017 trouxe em seu texto, art. 27 § único, previsão de elaboração de Plano Anual de Contratações do órgão que foi posteriormente regulamentada por meio da IN 01/2018, publicada em 29 de março de 2018 (BRASIL, 2018). Esta instrução normativa obriga a todos os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional do poder executivo federal a fazerem o planejamento anual das contratações registrando em sistema próprio do governo federal, o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC. Para o ano de 2018, o uso é facultativo e a partir de 2019 o uso passará a ser compulsório. Cada órgão deverá registrar no sistema até o dia 30 de abril do ano anterior todas as suas intenções de contratações a serem realizadas no ano seguinte, sendo obrigatório não só informar, mas também anexar os estudos preliminares e análise de risco das contratações. Desta forma, o governo federal institui um cronograma que deve ser seguido fazendo com que as instituições federais planejem com uma antecedência bem maior as suas contratações.

Neste sentido, é necessário ressaltar que uma mudança necessária a ser implantada para o cumprimento dos prazos é mudar a forma de atuação passiva da área de licitações, ou seja, após conhecer os desafios e objetivos da instituição, o plano de contratações deve ser construído em conjunto com todas as áreas de gestão. A mudança de paradigma é internalizar um modelo mental focado em resultados por meio da contribuição de todos e não somente por transferência de responsabilidades (MEDEIROS, 2017).

Nesta perspectiva, o art.15, da IN 05/2017, conceitua os serviços prestados de forma contínua como aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional (BRASIL, 2017, art. 15).

Já o art.17 a IN 05/2017 traz a definição dos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra como sendo aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos:

- I – os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;
- II – a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e
- III- a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos (BRASIL, 2017, art. 17).

Além disso, entre as inovações trazidas pela IN 05/2017 uma das que merece um maior destaque é a transformação dos Acordos de Níveis de Serviço em Instrumentos de Medição de Resultados (IMR) sob o enfoque da qualidade, ou seja, a forma de aferição/medição do serviço para efeito de pagamento será de acordo com o resultado efetivamente alcançado pela empresa contratada (LIMA, 2017).

Neste sentido, com base nas orientações do Anexo V, da IN 05/2017, deve ser estabelecida a unidade de medida adequada para o tipo de serviço a ser contratado, de maneira que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada e elimine a possibilidade de remunerar a empresa unicamente por meio da quantidade de horas de serviço ou por posto de trabalho disponibilizados (BAETA, 2017).

Assim, são parâmetros que poderiam ser adotados para a construção de indicadores de desempenho: baseados no cumprimento de prazos de atendimento de ordens de serviço, no alcance de metas, na produtividade, na economicidade, em padrões de qualidade, na continuidade do serviço e/ou em sustentabilidade ambiental (BAETA, 2017).

Neste aspecto, a construção de um bom indicador deve, preferencialmente, monetizar o benefício ou o prejuízo que o atingimento de determinado parâmetro traz para a instituição, de maneira que o ajuste no respectivo pagamento seja relacionado ao resultado gerado para a Administração Pública (BAETA, 2017).

Além disso, é importante mencionar como uma consideração importante o entendimento dos conceitos dos principais problemas apresentados nos contratos decorrentes de falta de

planejamento. Um desses problemas é o contrato firmado de forma emergencial, que somente é permitido nos termos do inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93, nos quais é dispensável a licitação:

“Nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os 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 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos” (BRASIL, 1993, art. 24).

A licitação pública é o processo seletivo mediante o qual a administração pública oferece igualdade de oportunidade a todos os que com ela queiram contratar, preservando a equidade no trato do interesse público, tudo a fim de comparar propostas para escolher uma ou algumas delas. No entanto, há hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos. O procedimento licitatório normal, nestes casos, conduziria ao sacrifício do interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Para essas situações a legislação excepciona a adoção de procedimentos complexos para a busca no mercado da solução para as necessidades estatais, é chamada “contratação direta” (BRENTANO, 2013).

Assim, o vocábulo emergência significa a necessidade de contratação que não pode esperar os trâmites da licitação pública, sob pena de prejuízo do interesse público, concretizado pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela solução de continuidade de atividade administrativa. Com a finalidade de evitar tais encargos, a contratação direta é autorizada, com dispensa de licitação. Sobre o conceito de contratação emergencial:

“Contratação emergencial diz respeito à possibilidade de se promover a dispensa de licitação. Essa premissa é, fundamentalmente, a absoluta impossibilidade de atender ao interesse público – fim único de toda atividade administrativa -, se adotado o procedimento licitatório. Emergência, para autorizar a dispensa, requer a caracterização de uma situação cujo tempo de atendimento implique a necessidade de dispensar o procedimento licitatório” (FERNANDES, 2011, p.312).

Nesta lógica, está o entendimento da Advocacia-Geral da União, que editou a Orientação Normativa/AGU n. 11, de 01.04.2009:

“A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que,



quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei” (BRASIL, 2009, p. 14).

Nesta continuidade de entendimento dos conceitos para os problemas, vale ressaltar que os contratos podem ser alterados pela administração com as devidas justificativas conforme foi definido no art. 65 da lei 8.666/93 e toda alteração de cláusula contratual, preço ou prazo deve ser formalizado mediante um Termo Aditivo de Contrato. Um Termo Aditivo de Prazo pretende prorrogar a obra ou serviço alterando apenas a sua vigência sem alterar o valor pactuado, enquanto que, um Termo Aditivo de valor altera somente o preço pactuado tendo em vista pagar uma quantidade maior ou descontar uma quantidade menor de Bens, Obras ou Serviços previstos inicialmente no Termo de Referência ou Projeto Básico, conforme uma mudança do contrato não prevista pela administração, sendo necessária a devida justificativa (BRASIL, 1993).

Neste sentido, conforme a conveniência e oportunidade da administração, a empresa contratada é obrigada a aceitar acréscimos ou supressões de até 25% tendo por base de cálculo o valor inicial atualizado do contrato e, no caso específico de uma reforma de edifício ou equipamento esse limite pode alterar para mais ou para menos, podendo chegar a 50% para os seus acréscimos, conforme §1º, do art. 65, da Lei 8.666/93. Por valor inicial atualizado do contrato deve ser entendido o preço vencedor da licitação com seus respectivos reajustes, revisões e repactuações, ou seja, a atualização do contrato é uma mera correção do preço e não um acréscimo. Assim, a base de cálculo tem por finalidade evitar o fracionamento dos aditivos de preço (BRASIL, 1993).

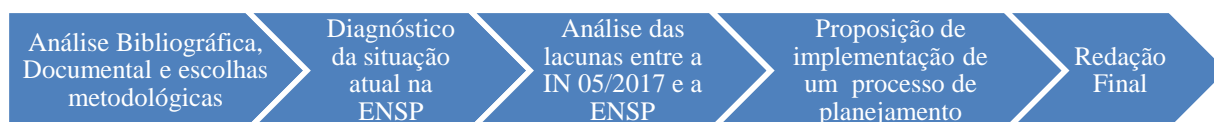
Com base nos conceitos discutidos até aqui, o próximo Capítulo apresentará a metodologia que foi utilizada no trabalho para o atingimento dos objetivos específicos e a construção da proposta de um processo sistematizado de planejamento das contratações para o atendimento às recomendações da IN 05/2017, na ENSP.

### 3. METODOLOGIA

Este Capítulo aborda a metodologia que foi utilizada para a construção da proposta de implementação de práticas voltadas para o atendimento das exigências contidas na fase de planejamento da IN 05/2017.

As etapas do processo de trabalho são apresentadas neste Capítulo em função do passo-a-passo que foi percorrido até a proposição do processo de implementação das práticas, sempre com base nos aspectos conceituais e teóricos discutidos no Capítulo 2. A Figura 10 apresenta uma visão geral das principais etapas do processo utilizados na elaboração deste trabalho.

**Figura 10: Etapas do processo de trabalho**



Fonte: Elaborado pelo autor

#### 3.1. Análise bibliográfica, documental e escolhas metodológicas

O objetivo dessa pesquisa foi investigar a existência de estudos semelhantes ao realizado, bem como verificar o que tem sido pesquisado sobre esse tema e quais seriam as lacunas teóricas e empíricas que poderiam ser preenchidas com este estudo. Foram feitas pesquisas e análises de livros, artigos científicos, dissertações e teses aplicando-se as técnicas de leitura exploratória, seletiva, analítica e interpretativa (GIL, 2002). Para selecionar as referências foram feitas buscas, nas quais foram selecionados os nomes de autores clássicos para os temas, bem como, de outras referências de estudos sobre o assunto.

É necessário ressaltar que foram feitas buscas pelos portais da Capes, Scielo e Google Acadêmico, utilizando-se dos termos: “Planejamento das Contratações”, o que não gerou muitos resultados; porém ao utilizar-se, na busca, a expressão “Fase Interna da licitação”, foram encontradas quantidades maiores de dissertações, artigos e teses próximos da temática abordada neste estudo.

A pesquisa bibliográfica deste trabalho baseou-se na consulta de material publicado com a utilização de referenciais teóricos como: planejamento, planejamento das contratações e a própria IN 05/2017. Essa pesquisa fundamentou-se na importância e atualidade do tema, de-

mostrando a viabilidade de implementação das propostas de intervenção e, a partir dela, foi montado o substrato teórico conceitual e normativo no qual este trabalho se apoiou.

Oportuno ressaltar que o arcabouço legal selecionado não se esgotou à matéria do planejamento das contratações públicas. Foram percorridas, ainda, outras fases da contratação de serviços como a seleção do fornecedor e a gestão do contrato formando uma visão sistêmica da IN 05/2017, ressaltando os conceitos e novidades que compõem o ciclo de contratações públicas de serviços.

Segundo Lakatos e Marconi (2001), a pesquisa documental é a coleta de dados em fontes primárias, como documentos escritos ou não, pertencentes a arquivos públicos, arquivos particulares de instituições e domicílios, e fontes estatísticas.

Em termos de análise documental, a realizada neste trabalho abrangeu os contratos, processos administrativos e relatórios referentes às contratações de serviços da ENSP.

É necessário ressaltar que este estudo foi pautado pela pesquisa documental para a coleta de dados, análise desses dados e interpretação dos resultados. Essa etapa subsidiou não só a construção do referencial normativo, mas também o diagnóstico da situação atual e identificação das lacunas entre a situação atual e a IN 05/2017.

O Quadro 10 apresenta a lista de documentos internos analisados e as datas em que foram acessados:

#### **Quadro 10: Lista de documentos analisados na pesquisa**

Relatório de Atividades da VDDIG 2016	Acesso em Dezembro de 2017
Relatórios GESCON 2014-2016	Acesso em Janeiro de 2018
Relatórios de Gestão da ENSP 2013-2016	Acesso em Janeiro de 2018
Relatório de 100 dias	Acesso em Fevereiro de 2018
Regimento Interno de 2015	Acesso em Março de 2018

Fonte: Elaborado pelo autor

Assim, além dos documentos citados, devem ser considerados como documentos pesquisados e analisados o conjunto de acórdãos e decisões dos Tribunais de Contas e das Instâncias Judiciais, páginas de transparência do Governo Federal, todos de livre acesso na internet, bem como a doutrina jurídica especializada composta de obras literárias, artigos e entrevistas de domínio público, provenientes de especialistas envolvidos no processo de contratação pública de serviços.

Segundo Oliveira (2011), as escolhas metodológicas são classificadas nas seguintes categorias: quanto ao objetivo da pesquisa, quanto à natureza da pesquisa e quanto à escolha do objeto de estudo. No Quadro 11 apresenta-se, de forma estrutural, como foi classificada a metodologia científica neste trabalho.

**Quadro 11: Metodologia Científica**

<b>Classificação quanto aos objetivos da Pesquisa</b>	<b>Classificação quanto à natureza da Pesquisa</b>	<b>Classificação quanto à escolha do objeto de estudo</b>
Exploratória	Qualitativa	Estudo de caso único

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Oliveira (2011, p. 59)

Para Gil (1999), a pesquisa exploratória tem como objetivo principal desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores.

Portanto, quanto aos objetivos, este trabalho delinea-se como uma pesquisa exploratória, pois para garantir seu objetivo geral, foi realizado um diagnóstico da situação atual das práticas de planejamento de contratações na ENSP, bem como um levantamento das lacunas entre as recomendações da IN 05/2017, e a situação atual verificada na ENSP.

Já quanto à natureza este trabalho se classifica como uma pesquisa qualitativa, pois os dados coletados são predominantemente descritivos, e os dados da realidade foram importantes, pois, segundo Oliveira (2011), o interesse do pesquisador ao estudar um determinado problema é verificar como ele se manifesta nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas.

Para Gil (1999), o uso da pesquisa qualitativa propicia o aprofundamento da investigação das questões relacionadas ao fenômeno em estudo e das suas relações, mediante a máxima valorização do contato direto com a situação estudada, buscando-se o que era comum, mas permanecendo, entretanto, aberta para perceber a individualidade e os significados múltiplos.

A pesquisa quanto à escolha do objeto de estudo se classifica como Estudo de Caso Único, pois o objeto principal da pesquisa é a Escola Nacional de Saúde Pública e segundo Triviños (1987), o estudo de caso é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente.

Já para Yin (2001), o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo dos fatos objetos de investigação, permitindo um amplo e detalhado conhecimento da realidade e dos fenômenos pesquisados.

“Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 33).

### **3.2. Diagnóstico da situação atual da ENSP**

A análise dos dados institucionais disponíveis e a revisão documental foram fundamentais para concluir a segunda etapa e obter um diagnóstico da situação atual das práticas de planejamento de contratação na ENSP.

Um dos objetivos dessa análise foi descobrir se existiam guias, procedimentos padronizados ou manuais que auxiliassem os funcionários da ENSP no momento de solicitar uma contratação de serviços, e ainda se existiam documentos que auxiliassem na fiscalização contratual, principalmente para os fiscais técnicos.

Para realizar o diagnóstico da situação atual, foi estudado o procedimento que é realizado atualmente na ENSP, valendo ressaltar que a coleta de dados desse trabalho foi realizada entre os meses de Abril e Maio de 2018.

Assim, no site da ENSP há um documento com data de 2009 que foi utilizado nessa análise e indica os passos que os servidores devem seguir para solicitar uma contratação de serviços. Esse documento foi colocado em forma de fluxo por meio do software Lucidchart.

Além disso, a fim de ratificar os problemas contratuais na ENSP foi feito o levantamento, análise e classificação de todos os contratos continuados de 2010 a 2018 e a partir deles foi construído o diagnóstico dos contratos.

Assim, a maioria das informações desses contratos estavam em pastas físicas e arquivos digitais no setor de Serviço de Gestão de Contratos (SGT) da ENSP. Dentro do universo de contratos foram escolhidos os da empresa Milênio, Conbras e SM21 devido ao fato de serem os contratos mais problemáticos; e sobre eles foram aplicados critérios de análise à luz das orientações de diversos acórdãos do TCU, que são orientações que toda a Administração Pública Federal deve seguir.

Após a coleta, tratamento e análise dos dados, foi atingido o primeiro objetivo específico deste trabalho, que era obter um diagnóstico da situação atual das práticas de planejamento de contratações na ENSP.

### **3.3. Análise das lacunas entre as diretrizes da IN 05/2017 e o diagnóstico da situação atual da ENSP**

Para realizar a análise das lacunas, foi realizada uma comparação entre o diagnóstico da situação atual do processo de planejamento de contratação de serviços atual da ENSP e as diretrizes da IN 05/2017. A partir daí foram identificadas quais são as mudanças necessárias nos processos e no fluxo atual para que as diretrizes da IN 05/2017 sejam atingidas.

Assim, essa comparação foi necessária para que se conseguisse atingir o segundo objetivo específico deste trabalho, cujo qual era identificar as lacunas entre as recomendações da IN 05/2017 e a situação atual verificada na ENSP.

### **3.4. Proposição de um processo sistematizado de planejamento de contratações**

Para atingir o objetivo geral deste trabalho, construiu-se uma proposta a partir da conjunção dos resultados oriundos dos dois objetivos específicos acrescidas das contribuições dos diferentes autores identificados no referencial teórico e das diretrizes da IN 05/2017. Assim, foi construído um processo sistematizado de planejamento de contratações baseado num conjunto de soluções em três dimensões: Processos Internos, Estrutura e Estratégias de Implementação.

Na etapa de estrutura foi construído um fluxo com a ajuda do software Lucidchart, a fim de se obter uma visão espacial e esquemática de todos os atores que participam do planejamento das contratações conforme a IN 05/2017.

### **3.5. Redação final**

A última etapa correspondeu à redação final deste trabalho com elaboração das principais conclusões e recomendações no que tange a proposição de sistematização do processo de planejamento de contratações na ENSP para o atendimento à IN 05/2017.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Neste Capítulo são apresentados e discutidos os resultados deste trabalho. Os mesmos são apresentados em três etapas estabelecidas em conformidade com a metodologia. São elas: diagnóstico da situação atual das contratações na ENSP, análise das lacunas entre a IN 05/2017 e a situação atual e, por último, a proposição de um processo de sistematização dos processos de planejamento das contratações na ENSP.

### **4.1. Diagnóstico da situação atual das contratações na Escola Nacional de Saúde Pública - ENSP**

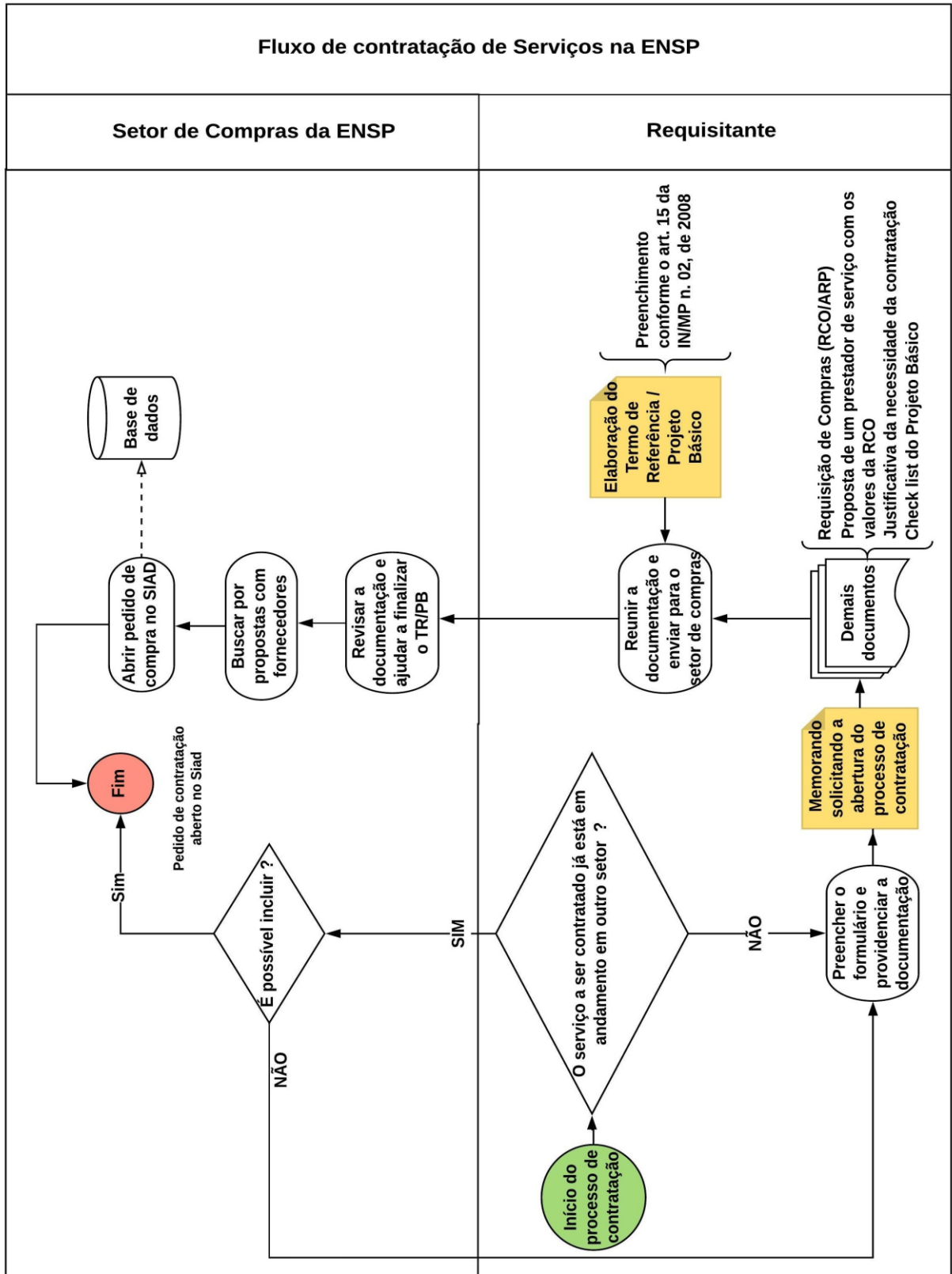
Na situação atual, o procedimento para solicitar uma contratação é realizado com base num formulário interno, elaborado em 2014, com informações a respeito do objeto da contratação, que se encontra no site da ENSP e no Anexo 1 deste trabalho, não havendo um manual ou um procedimento operacional padrão que possa auxiliar o usuário no trâmite necessário.

A fim de representar graficamente o processo de contratação atual, foi elaborada a Figura 11 que consiste no fluxo das ações necessárias para realizar contratações na ENSP. Esse fluxo foi construído na vigência da IN 02/2008 e por meio dele é possível verificar quais são as ações necessárias para adequação das atividades da ENSP à IN 05/2017.

Vale salientar que conforme foi explicitado por Zymler (2017), a IN 02/2008 não tinha a melhor redação textual e sofreu diversas modificações necessárias para a sua adequação à legislação que trata de licitações públicas, bem como devido às mudanças de interpretações de seus dispositivos. Por isso, o Ministério do Planejamento (MP) utilizou de técnica legislativa adequada na confecção da IN 05/2017 de modo a propiciar uma maior coerência, compreensão e aplicabilidade.

Neste sentido, conforme é demonstrado no fluxo da Figura 11, o início do processo de contratação pode ser iniciado por qualquer servidor da ENSP que ao necessitar contratar um serviço deve preencher o formulário já citado. Este deve ser preenchido pelos requisitantes com respostas a uma série de perguntas e com informações relevantes que irão compor o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB). Esse documento foi criado para auxiliar os servidores das áreas requisitantes na elaboração do TR/PB com a intenção de norteá-los para diminuir a grande incidência de erros; como especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, comumente cometidos, para especificar o objeto da contratação de maneira clara, concisa e suficiente.

Figura 11: Fluxo atual das contratações de serviços na ENSP



Fonte: Elaborado pelo autor com base em documentos internos



O processo é iniciado com a resposta dos requisitantes à seguinte pergunta: o Setor Requisitante verificou se o serviço a ser contratado já está em andamento (em outro Setor) com a área de Serviço de Gestão de Contratos (SGT) ou com o Serviço de Infraestrutura (SEINFRA)? Caso a resposta seja positiva, o servidor deverá entrar em contato com essas áreas a fim de verificar se é possível incluir o serviço desejado no escopo do contrato existente, ou seja, se é possível estender a contratação para outros setores com a inclusão de aditivos contratuais de valor, e desta forma, incluir os serviços requisitados pelo novo setor nesse contrato que se encontra em andamento. Caso a resposta seja negativa, o processo de contratação é iniciado com o preenchimento de um memorando solicitando a abertura do processo de contratação.

Posteriormente, além do preenchimento do memorando, deverão ser preenchidas a requisição de compras/contratação (RCO) e/ou a Ata de Registro de Preços (ARP) dependendo da modalidade da requisição da contratação. A RCO é a sigla para uma requisição de uma contratação nova e a ARP é a sigla para o caso de existir adesão ao Sistema de Registro de Preços (SRP)<sup>2</sup>.

Em seguida, deve ser anexada na RCO uma proposta de um prestador de serviço para a contratação desejada com os valores que foram inseridos na requisição de compras. Além disso, deve ser anexada uma declaração datada com a justificativa da necessidade de contratação.

Assim, após o preenchimento dessas documentações, o requisitante irá preencher o “check list” (lista de verificações) do projeto básico, que é constituído pelos 17 itens descritos abaixo sobre a contratação de serviços (Anexo I):

- 1) Descrição detalhada do objeto do interesse e sua finalidade.
- 2) Benefícios que a contratação trará à ENSP/FIOCRUZ.
- 3) Prazo de Vigência do Serviço/Contrato.
- 4) Forma de Prestação dos Serviços/Descrição detalhada das tarefas a serem executadas pela Contratada.
- 5) Haverá mão-de-obra permanente do prestador de serviço, isto é, algum funcionário da Contratada trabalhará ininterruptamente nas dependências da ENSP?
- 6) Formas de avaliação da execução/produzividade do serviço a ser contratado.
- 7) Outras informações relevantes que deverão ser executadas pela Contratada.

---

<sup>2</sup> O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um sistema de compras no setor público, em especial na esfera federal, que consiste em um conjunto de procedimentos para registro formal de preços de produtos, ou de prestação de serviços, para contratações futuras (SEBRAE, 2017).

- 8) Materiais/ferramentas/ utensílios/equipamentos a serem disponibilizados para a perfeita execução dos serviços.
- 9) Local da Prestação de Serviços.
- 10) Informar e anexar ordem de serviço (OS).
- 11) Período/cronograma da realização dos serviços onde se verificará a produtividade para pagamento.
- 12) Vistoria (Visita técnica) das instalações.
- 13) Habilitação técnica dos serviços/dos funcionários da contratada (exigências de certificações).
- 14) Obrigações específicas que a Contratada deverá cumprir.
- 15) Necessidade de subcontratação dos serviços?
- 16) As atividades a serem contratadas fazem parte do plano de carreira da FIOCRUZ, isto é, existe algum servidor que execute este serviço? e
- 17) Outras observações importantes: se houver.

Após responder aos questionamentos acima, o formulário e a documentação completa será enviada para o setor de compras da ENSP onde o pregoeiro, que é responsável pela fase externa da licitação, conforme foi visto no Capítulo 2 na Seção 2.2, irá revisar toda a documentação enviada e auxiliará o requisitante a montar o projeto básico ou o termo de referência conforme as diretrizes do art. 15 da IN 02/2008. Sendo assim, somente após a revisão completa e a montagem do TR/PB é que o pregoeiro iniciará a busca por propostas de fornecedores e ao final do processo abrirá o pedido de compra no SIAD (Sistema Integrado de Administração) que é utilizado por todas as unidades descentralizadas da Fiocruz e é representado no fluxo como um banco de dados em que as informações ficam armazenadas para que o requisitante acompanhe o processo de compras. O Apêndice II deste trabalho mostra um fluxo de compras em que pode-se visualizar como é feito o preenchimento das informações no SIAD.

Em relação às contratações com dedicação do tipo mão de obra exclusiva (terceirização) quem normalmente faz o TR/PB é o Serviço de Gestão de Contratos (SGC), sem, atualmente, a participação do RH. Já para os contratos com dedicação de mão de obra exclusiva relativos à infraestrutura da ENSP, existe o setor de Serviços de Infraestrutura (SEINFRA), que atualmente é composto por somente um servidor que é o chefe do setor, que também é o responsável pela construção deste documento. Além de realizar todas as tarefas que são de responsabilidade do SEINFRA, o mesmo tem que disponibilizar tempo para a confecção do TR ou PB. Destaca-se que, por haver somente um servidor no setor, além da carência de servidores qualificados que possam ajudá-lo, a realização dos estudos preliminares adequados exigidos pela nova IN 05/2017 pode ficar comprometida.

Neste sentido, o fluxo demonstrado na Figura 11, apresenta problemas diversos. Um deles refere-se à participação dos principais atores das contratações dos serviços, que ocorre de forma informal. Ou seja, sua participação é por meio de consultas dos servidores das áreas

requisitantes a outras diversas áreas em busca de informações para, num primeiro momento, verificar se já existem contratos de serviços em vigor que desejam requisitar e, posteriormente, para sanar dúvidas relativas a documentações e demais informações necessárias para a materialização da contratação, principalmente os setores de compras e de gestão de contratos. Portanto, não há um fluxo formal de procedimentos a serem cumpridos pelos servidores estabelecidos num documento oficial da unidade. Outro problema identificado é a ausência de um setor dedicado ao planejamento das contratações que poderia auxiliar o requisitante no momento do preenchimento dos documentos e evitar as inúmeras idas e vindas devido aos erros no preenchimento dos documentos que acabam afastando o pregoeiro da atuação em sua atividade principal que é a licitação.

Inicialmente foi feito um levantamento com a evolução dos gastos com terceirização na ENSP entre os anos 2013 e 2016 apresentado no Quadro 12. Por meio da análise dos dados pode-se demonstrar a importância dos gastos com terceirização em relação ao total de gastos orçamentários da unidade.

**Quadro 12: Gastos com contratação de serviços de terceirização entre 2013 e 2016**

	DESPESAS PAGAS - Unidade (R\$x1000)							
	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Gastos com Terceirização	10.029,19	32%	11.413,42	24%	13.057,84	36%	13.284,23	44%
Gastos Totais	31.737,63		47.382,11		36.503,37		30.117,79	

Fonte: Elaborado pelo autor com base no SIAFI Gerencial (2017)

Após uma primeira análise fica evidente a significância da contratação dos terceirizados da unidade, que são serviços de mão de obra do tipo continuada com dedicação exclusiva, em relação ao valor total gasto com as outras despesas da unidade. Há um expressivo aumento dos percentuais ao longo dos anos, começando com 32% em 2013 e chegando a representar 44% do valor total de gastos da unidade em 2016, ou seja, quase a metade dos gastos orçamentários da ENSP refere-se a contratos de serviços de terceirização de mão de obra.

Neste sentido, a fim de evidenciar os problemas resultantes do atual fluxo interno das contratações, procedeu-se ao levantamento, à análise e à classificação dos contratos de serviços continuados da ENSP entre 2010 e 2018. É necessário ressaltar que o recorte temporal de oito anos foi realizado devido à limitação de dados disponíveis. O Quadro com todos os contratos continuados de 2010 a 2018 se encontra no Apêndice 1.

Assim, os dados utilizados para a montagem desse Quadro foram: o ano, o número do contrato, a data do início, o número do processo, a empresa, o objeto, o valor anual do contra-

to, o tipo de contrato, se o contrato é do tipo emergencial, se houve aditivos de valor, o número de aditivos, o total do valor contratual com a soma dos aditivos e quanto tempo, em meses, e após a assinatura do contrato, o contrato foi aditivado.

Neste sentido, como forma de apresentar os dados do Apêndice I de forma resumida, foi montado o Quadro 13 que apresenta o total de contratos, o número de contratos emergenciais e o número de aditivos de valor.

**Quadro 13: Contratos de serviços continuados da ENSP de 2010-2018**

ANO	Número de Contratos	Número de Contratos Emergenciais	Número de Termos Aditivos de valor
2010	7	1	6
2011	11	2	3
2012	12	0	3
2013	13	2	3
2014	6	1	2
2015	7	0	3
2016	3	0	3
2017	9	0	1
2018	1	0	0
<b>Total</b>	69	6	24

Fonte: Adaptado de Relatório de Atividades – GESCON (2017)

De 2010 a 2018 foram realizados 69 contratos no total, dos quais seis são contratos emergenciais, que, conforme foi explicado por autores como FERNANDES (2011) na Seção 2.3.4, é uma forma de contratação direta e sem licitação, muitas vezes devido à falta de planejamento; já que não houve uma antecipação da preparação do termo de referência e do projeto básico antes do término do contrato de modo que desse para realizar a licitação em tempo hábil e com o cuidado necessário, de acordo com as recomendações das diretrizes da IN 05/2017.

Verifica-se que esses parâmetros são indicadores de falta de planejamento, conforme as orientações dos acórdãos do TCU. As decisões proferidas nos acórdãos do TCU determinam orientações que toda a Administração Pública Federal deve cumprir a fim de se obter uma correta interpretação da legislação atinente a gastos governamentais e garantir uma maior eficiência na aplicação dos recursos do erário.

Outro aspecto relevante é a existência de muitos aditivos de valor, num montante de 24, o que representa cerca de 35% do número total de contratos, sinalizando uma possível falha

pela falta de estudos preliminares, exigidos em uma das diretrizes da IN 05/2017, que poderiam prever com maior precisão a quantidade correta a ser contratada diminuindo o número de aditivos de valor necessários ao longo da contratação.

De modo a especificar melhor os tipos de contratos, o Quadro 14 apresenta a classificação de todos os contratos continuados de 2010 a 2018.

**Quadro 14: Classificação dos Contratos da ENSP de 2010-2018**

Tipos de Contratos	Nº	Valor contratual (R\$) x 1000	% do total	Aditivos de Valor		Nº de contratos com aditivos de valor com menos de 6 meses	Contratos Emergenciais	
				Nº	% de valor		Nº	%
Aquisição de software de informática	1	11,38	0,01%					
Fornecimento de equipamento	1	150,00	0,13%					
Fornecimento de material de consumo	7	1.395,44	1,19%	1	14%			
Locação de galpão	1	100,97	0,09%					
Manuseio da revista Radis	2	418,79	0,36%					
Manutenção de equipamentos	9	588,65	0,50%	4	44%			
Manutenção de sistema Licitaweb	1	72,00	0,06%					
Manutenção dos bebedouros da ENSP	1	52,61	0,04%					
Mão de obra de dedicação exclusiva	10	50.744,67	43,16%	6	60%	3	4	40%
Outsourcing (locação de impressora)	1	141,50	0,12%	1	100%			
Outsourcing - serviço de impressão	1	360,52	0,31%	1	100%			
Permissão onerosa - restaurante da ENSP	3	141,60	0,12%					
Prestação de serviços de entrega da revista RADIS	1	9.990,00	8,50%					
Prestação de serviços de telecomunicações	1	40,68	0,03%					
Prestação de serviços gráficos	2	2.808,66	2,39%	1	50%		1	50%
Serviço de digitalização de documentos	1	203,17	0,17%					
Serviço de impressão	2	3.793,82	3,23%					
Serviço de manutenção de equipamentos	1	36,00	0,03%					
Serviço de organização de eventos	2	33.679,43	28,65%					
Serviço de revisão de texto	6	752,88	0,64%	4	67%			
Serviço de telecomunicações	1	129,16	0,11%					
Serviços de esterilização	1	20,14	0,02%	1	100%			
Serviços de TI	10	10.662,43	9,07%	5	50%	4	1	10%
Telefonia	1	635,00	0,54%					
Testes em equipamentos	1	630,36	0,54%					
<b>Total Geral</b>	<b>69</b>	<b>117.559,84</b>	<b>100%</b>	<b>24</b>	<b>-</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base na análise documental dos contratos da ENSP

O Quadro 14 classifica os contratos por tipo, pelo número de contratos por tipo, pelo valor contratual e o percentual do total, pelo número de aditivos de valor, pelo número de contratos com aditivos feitos com menos de seis meses de assinatura do contrato e por fim, pelo número de contratos emergenciais.

Verifica-se também no Quadro 14 que os contratos de maior relevância em termos de valor são os de mão de obra de dedicação exclusiva representando cerca de 43,16% do total; em segundo lugar aparecem os serviços de organização de eventos que representam 28,65%. Destaca-se que foi neste último tipo de contrato que houve uma multa de R\$ 2.500 (dois mil e quinhentos reais) para o diretor e para a chefe de compras da ENSP na época, Acórdão 1405/2016, tendo a multa sido aplicada em razão de uma falha na elaboração de mapa de cotação prévia de preços. Esse mapa foi 28,8% superior à proposta que utilizaria o menor preço em vez da média, conforme a Instrução Normativa-SLTI/MPOG 5/2014, art. 2º, § 2º (BRASIL, 2016).

Portanto, o aprendizado com este incidente e que deve servir de lição para o futuro, em que, o mesmo poderia ter sido mitigado, a partir da correta aplicação das diretrizes da IN 05/2017. É importante que a ENSP construa uma estrutura adequada para se obter a qualidade necessária na produção de documentos, de forma a tornar este tipo de incidente o mais improvável possível.

Ainda segundo o Quadro 14, os contratos de mão de obra de dedicação exclusiva são os que apresentam mais aditivos, em que seis dos dez contratos receberam aditivos de valor, representando 60% do total de contratos deste tipo. Em segundo lugar aparecem os serviços de TI representando 50% do valor total de contratos.

Outro aspecto relevante foi a quantificação do número de ocorrências de contratos que tiveram aditivos com menos de seis meses após a assinatura do contrato, pois, segundo o acórdão 1.793/2011 do TCU, este é um fator que indica a presença de deficiência no planejamento. Neste aspecto, os contratos do tipo Serviços de TI tiveram quatro contratos com aditivos com menos de seis meses e em segundo lugar, os contratos do tipo com mão de obra de dedicação exclusiva, aparecem três contratos aditivados com menos de seis meses.

Por último, é observado o número de contratos emergenciais celebrados no período. Novamente os contratos do tipo de mão obra de dedicação exclusiva são os que apresentam mais contratos, com 40% do número total de contratos, ou seja, de dez contratos, quatro foram emergenciais; em segundo lugar aparecem os serviços de TI e a prestação de serviços gráficos com um contrato emergencial cada um.

Portanto, os contratos do tipo com mão de obra de dedicação exclusiva são os mais representativos em termos de valor, do número de aditivos e de contratos emergenciais e foram eles, como já apontado anteriormente neste trabalho e ratificado após essa análise, os escolhidos para uma análise mais aprofundada.

Neste sentido, os problemas existentes nos contratos também foram comprovados por meio da comparação com determinações existentes em acórdãos do TCU. Essas decisões dos julgados do TCU, relativas à aplicação de normas gerais de licitações e contratos, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com base fundamentada na Constituição Federal no art. 22, inc. XXVIII, art.37, “caput” e inc. XXI, art. 71, inc. II e art.73. Além disso, é ratificado este entendimento no artigo 4º da lei 8.443/92 e no art. 1º da lei 8.666/93.

Assim, dentre os dez contratos deste tipo que constam no universo de análise, foram selecionados os contratos das empresas Milênio, da Conbrás e SM21 devido ao fato de terem apresentado o maior número de problemas durante a sua execução.

O contrato com a empresa Milênio foi selecionado devido à grande quantidade de aditivos e ao fato da prorrogação do contrato ter sido feito de forma emergencial. Assim, o mesmo foi prorrogado por seis meses para que a Administração tivesse tempo hábil para realizar uma nova licitação e em razão deste contrato ter sido objeto de ação judicial pela falta do pagamento dos salários dos colaboradores, atualmente inseridos nos contratos das empresas Espaço e Planejar.

Já o contrato com a empresa Conbrás foi selecionado devido ao fato de seu contrato ter sido interrompido antes do tempo previsto, fazendo com que a Escola ficasse sem os serviços prestados de manutenção predial no período de aproximadamente seis meses até que fosse feita uma nova licitação. Esse acontecimento indicou uma falha na contingência do gerenciamento dos riscos desse contrato, sem que existisse uma prevenção adequada para este tipo de risco, o que seria mitigado caso as orientações da IN 05/2017 estivessem em vigor na época.

Por último, foi selecionado o contrato com a empresa SM21, pois o mesmo apresentou uma inconsistência na redação do termo de referência em relação ao prazo de entrega da documentação necessária para se efetivar o pagamento das faturas e, desde o início do contrato, houve dificuldade em punir a empresa por essa falha.

O Quadro 15 apresenta os contratos selecionados e seus respectivos objetos contratuais. Esse quadro demonstra que a empresa Milênio prestava serviços de apoio administrativo e as empresas Conbrás e SM21 prestavam serviços de manutenção preventiva/corretiva.

### Quadro 15: Contratos selecionados para análise

Pregão	Empresa	Objeto
14/2010	Milênio	Prestação de serviços de apoio institucional na área de Gestão Administrativa (Gestão de Desenvolvimento Institucional) e Suporte à Assistência (laboratório, ambulatório e farmácia) da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca - ENSP/FIOCRUZ, de forma contínua, pelo período de 12 (doze) meses
34/2013	Conbrás	Prestação de serviços de manutenção preventiva/corretiva (predial, instalações elétricas, hidráulicas, hidro sanitárias e pluviais) interna e externa da ENSP/FIOCRUZ, operação, manutenção preventiva e corretiva do sistema de ar condicionado central no ambulatório de referência para casos de tuberculose e do auditório número 01 do Centro de Referência Professor Hélio Fraga – CRPHF
04/2017	SM21	Contratação de serviços continuados de manutenção preventiva, preditiva e corretiva (das edificações, instalações elétricas e eletrônicas, hidráulicas, sanitárias, drenagem, pluviais, lajes e coberturas), interna e externa da ENSP e CRPHF/FIOCRUZ. Incluem operação, manutenção preventiva e corretiva do sistema de ar condicionado do ambulatório de referência para casos de tuberculose, do auditório número 01 do Centro de Referência Professor Hélio Fraga – CRPHF, bem como dos condicionadores de ar de janela e Split das edificações

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações contratuais disponíveis em 2018

Já o Quadro 16 apresenta o resultado que indica se houve o atendimento às orientações contratuais conforme as diretrizes do TCU para os três contratos selecionados.

A orientação n. 1 trata dos aditivos contratuais que são firmados com menos de 180 dias após assinatura do contrato que, conforme o Acórdão nº 1.793/2011, é um indício de deficiência no planejamento da licitação. O descumprimento desta orientação está refletido em sete contratos da ENSP, conforme mostra o Quadro 14 e em relação aos contratos selecionados no Quadro 16, identificou-se somente, no contrato com a empresa Milênio, falhas dessa orientação.

A orientação n. 2 trata das cláusulas de garantia que asseguram o pagamento de prejuízos advindos do não cumprimento do contrato; multas punitivas aplicadas pela fiscalização à contratada; prejuízos diretos causados à contratante decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato; obrigações previdenciárias e trabalhistas não honradas pela contratada. Embora o contrato com a empresa Milênio fosse coberto pelo seguro garantia, o mesmo não foi solicitado pela Administração da ENSP dentro do prazo legal, principalmente devido aos inúmeros problemas decorrentes da falta de pagamento aos trabalhadores terceirizados na ENSP, motivo pelo qual o contrato foi encerrado.



**Quadro 16: Indicativo de atendimento às orientações contratuais**

Orientação	Fonte	Milênio	Conbrás	SM21
1. Aditivos contratuais – Firmados em curto prazo após assinatura do contrato	TCU, Acórdão nº 1.793/2011, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU de 11.07.2011	x		
2. Cláusulas de Garantias Contratuais	TCU, Acórdão nº 1.214/2013, Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, DOU de 28.05.2013	x		
3. Ações preventivas para prorrogação Contratual	TCU, Acórdão nº 728/2008 – TCU - 1ª Câmara	x	x	x
4. Contrato emergencial resultante de falha de planejamento	TCU, Acórdão 7070/2010 - 1 Câmara e 1122/2017- Plenário	x		
5. Elaboração do plano anual de contratações	TCU, Acórdão 2352/2016	x	x	x
6. Deficiências no projeto básico ou termos de referência	TCU, Acórdão 1067/2016 e art. 6º, inciso IX, e no art. 12 da Lei 8.666/93	x	x	x

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos acórdãos do TCU

A orientação n. 3 trata da prorrogação dos contratos em que a formalização da concordância do contratado em continuar a prestar o serviço deve ser feita no prazo de 180 dias antes do término do contrato para que as atividades relativas à prorrogação ou à deflagração de nova licitação sejam realizadas em tempo hábil. Em relação a essa orientação, foi verificado que todos os contratos analisados apresentaram essa falha que além de ser devido a uma falta de planejamento pode ser considerada também uma falha devido à falta de controle, pois somente foi solicitada a confirmação da prorrogação em torno de 15 dias antes da data de vencimento do contrato, tendo como consequência uma eventual interrupção na prestação do serviço caso a empresa se negue a prorrogar o contrato.

A orientação n. 4 trata da celebração de contratos em caráter de emergência decorrentes de falta de planejamento. Em relação a essa orientação somente a empresa Milênio apresentou inconsistências, porém, pelos dados apresentados no Quadro 14, pode-se constatar que 40% dos contratos de mão de obra de dedicação exclusiva apresentaram contratos emergenciais, muitas vezes como uma solução para que o serviço não fosse interrompido e para que a Administração pudesse ter tempo suficiente para realizar a nova licitação.

A orientação n. 5 trata da elaboração do plano anual de contratações com respectiva aprovação do plano de aquisições pela mais alta autoridade da organização ou pelo comitê gestor das aquisições, quando este possuir função deliberativa e divulgação do plano de aquisições na Internet. Essa orientação é uma exigência da recente IN 01/2018, que dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações públicas de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Essa orientação já era uma exigência desde o advento do Acórdão 2352/2016, mas, como as práticas do planejamento das contratações não estavam incorporadas na escola, verificou-se que, durante a vigência dos contratos das empresas selecionadas, o plano anual de contratações não foi implementado na ENSP.

A orientação n. 6 trata de problemas decorrentes de deficiências no projeto básico ou termos de referência e sobre a inexistência de estudos preliminares para as contratações de serviços. Essas orientações são pautadas no Acórdão 1067/2016 e art. 6º, inciso IX, e no art. 12 da Lei 8.666/93, em que é ressaltada a importância da redação textual do projeto básico e do termo de referência, pois os erros nesses documentos podem trazer atrasos e problemas no decorrer da gestão contratual.

Em relação a essa orientação, todos os contratos selecionados apresentaram algum tipo de problema. No caso do contrato da empresa Milênio, se as recomendações da IN 02/2008 estivessem mais explícitas no texto do termo de referência ou no projeto básico, a empresa não teria tido tamanha dificuldade para se adequar a elas. Já o contrato com a empresa Conbrás apresentou um problema com o ferramental utilizado no contrato em que a mesma incluiu a depreciação de ferramentas como sendo anual, o que a Administração entendeu ser errado. Essa divergência em relação a esse item, em que as condições poderiam estar melhor detalhadas no termo de referência, levou ao término do contrato. Por último, o contrato com a empresa SM21 apresentou uma falha no detalhamento da forma de aplicação de multas para o caso em que viessem a ocorrer atrasos na entrega de documentação comprobatória junto com a entrega da nota fiscal; essa falha gerou um desconforto na gestão do contrato, pois a empresa apresentou reiterados atrasos na entrega dessa documentação.

Sendo assim, pode-se afirmar, com base nas informações do Quadro 16, que embora haja inúmeros esforços e avanços da gestão administrativa da ENSP ao longo dos anos, ainda existe a presença de problemas que foram provenientes do não cumprimento de preceitos do TCU nos contratos analisados. Além disso, o contrato com a empresa Milênio refletiu os inúmeros erros e problemas demonstrados nos Quadros 14 e 16, o que pode explicar o fim ines-

perado do contrato e o grande número de ações judiciais trabalhistas na justiça por falta de pagamento aos funcionários.

Os contratos em vigor atualmente na ENSP são os contratos das empresas Espaço, Planejar e SM21. Os contratos com as empresas Milênio e Conbrás já foram extintos, porém é de extrema importância entender o histórico dos problemas que ocorreram com os mesmos como forma de prevenção às possíveis falhas para elaboração de contratos futuros, conforme orientações da IN 05/2017, que ressalta a importância do histórico para a construção do planejamento das futuras contratações.

#### **4.2. Análise das lacunas entre as diretrizes da IN 05/2017 e a situação atual verificada na ENSP**

De modo distinto do fluxo da IN 02/2008 (Figura 11), as diretrizes da IN 05/2017 exigem a produção de diversos documentos que são novidade como o documento de formalização da demanda e a portaria de designação da equipe de planejamento da contratação que irá produzir os estudos preliminares e o mapa de riscos. Deste modo, para que os mesmos sejam produzidos adequadamente e com a qualidade necessária, a estruturação do fluxo de atividades é imprescindível para se atingir as exigências documentais da IN 05/2017, conforme é descrito no Capítulo 2 na Seção 2.3 deste trabalho.

Pelas diretrizes da IN 05/2017 o processo inicia e finaliza por meio do requisitante e, diferente do fluxo da Figura 11, o mesmo terá que produzir o documento de formalização da demanda, o TR/PB e anexar os documentos no SIAD. No novo processo, o setor de compras somente é responsável por produzir a portaria de designação da equipe de planejamento da contratação e submetê-la à aprovação do ordenador de despesa, podendo se dedicar à fase externa da licitação que é a principal atividade do pregoeiro.

Isso vai ao encontro do princípio de segregação de funções que, conforme foi comentado no Capítulo 2, tenta evitar que o ciclo operacional em torno de contratações administrativas seja iniciado e terminado por uma mesma pessoa ou em uma mesma área. Além disso, a segregação de funções tem como benefício a prevenção de fraudes (ou corrupção) e do uso não autorizado de recursos públicos. Esta também promove a interdependência entre áreas e pessoas, a mitigação da ineficiência advinda da execução cumulativa de tarefas e a diminuição à exposição a erros, omissões, fraudes ou corrupção (BRASILIANO, 2010; SILVA, 2013).

Neste sentido, a equipe de planejamento da contratação, que por orientações de autores como Medeiros (2017), deve ter um caráter multidisciplinar e deverá elaborar os estudos pre-

liminares e o mapa de riscos que deve ser atualizado em quatro momentos, conforme o art. 26 da IN 05/2017:

- Ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;
- Ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;
- Após a fase de Seleção do Fornecedor; e
- Após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

Sendo assim, os responsáveis pela fiscalização deverão ser treinados para que possam atualizar o Mapa de Riscos durante a gestão do contrato, o que pode ser simplificado se existir um setor com uma equipe de planejamento das contratações fixa alocada para esta finalidade.

Assim, após concluídas as etapas relativas aos Estudos Preliminares e ao Gerenciamento de Riscos, os setores requisitantes deverão encaminhar os documentos finais dos estudos preliminares e o Mapa de Riscos, juntamente com o documento que formaliza a demanda para a autoridade competente do setor de licitações, que estabelecerá o prazo máximo para o envio do Projeto Básico ou Termo de Referência, conforme alínea “c” do inciso I, do art. 21. Ou seja, deverá ser calculado o prazo máximo de acordo com a previsão da data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços.

Após a conclusão desta atividade, a etapa de planejamento das contratações, também chamada de interna, terá sido encerrada e se dará início à fase de seleção do fornecedor, que é uma fase externa.

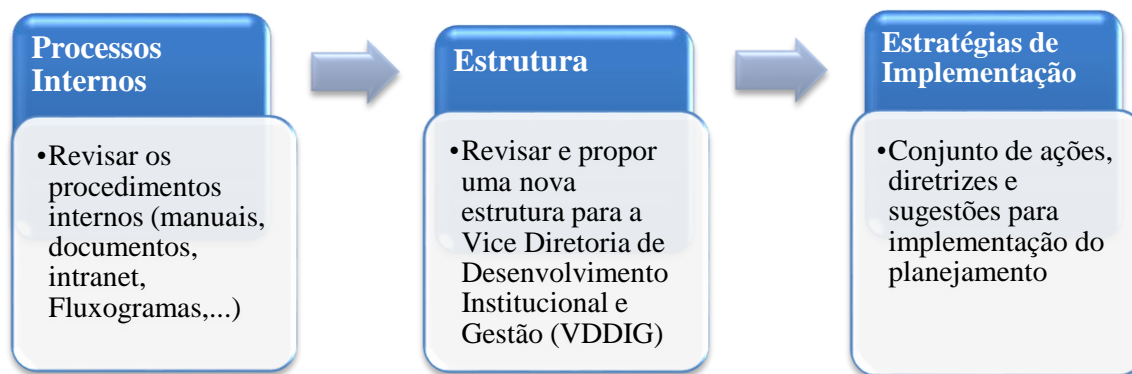
Sendo assim, a próxima Seção apresenta a proposta central deste trabalho, a partir das reflexões resultantes da análise do diagnóstico da situação atual e da análise dos problemas encontrados nos contratos; qual seja, uma proposta de um processo de planejamento das contratações de serviços na ENSP.

#### **4.3. Proposição de um processo sistematizado de planejamento para implementação na ENSP**

A proposta de intervenção deste trabalho é constituída por um conjunto de ações com o objetivo de melhorar a gestão e viabilizar o planejamento de contratações de serviços conforme as orientações das diretrizes da IN 05/2017.

A figura 12 sintetiza esta perspectiva, demonstrando as três dimensões do processo de planejamento que são: as estratégias de implementação, a estrutura e os processos internos. Essas dimensões formam os pilares de sustentação da proposta e são interdependentes.

**Figura 12: Visão Geral do Processo Sugerido**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no referencial teórico

Os Processos Internos referem-se às sugestões de revisão em procedimentos internos, em fluxogramas de atividades, em manuais e na elaboração de um Mapa de Risco. Já a Estrutura trata de uma proposta de reestruturação para a Vice Diretoria de Desenvolvimento Institucional e Gestão, a fim de incluir o setor que atuará no planejamento das contratações. E, por último, as Estratégias de Implementação são um conjunto de ações, diretrizes e sugestões de orientações para implementação do processo de planejamento das contratações, que podem vir a ser utilizados na ENSP.

O enfoque dessa proposta de intervenção está fundamentada no conjunto de abordagens dos autores analisados no referencial teórico e normativo dessa dissertação e representa o objetivo geral deste trabalho.

Conforme observado no referencial teórico, autores como Lima e D'Ascenzi (2013) ressaltam que os principais fatores que influenciam o processo de implementação de políticas de planejamento de contratações da IN 05/2017 são: disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, estrutura adequada e adaptada à dinâmica das regras organizacionais (formais e informais) e um fluxo definido e com as informações disponíveis de forma clara para todos os atores do processo. Portanto, todos esses fatores serão contemplados dentro desta proposta de intervenção.

É necessário ressaltar que os itens da proposta de intervenção dialogam, mas não contêm uma hierarquia, entre si. As próximas seções detalham as etapas do processo de planejamento descritas na Figura 12.

### 4.3.1. Processos Internos

Os processos internos são o principal instrumento para se alcançar os resultados organizacionais esperados. A análise dos processos deve ser feita continuamente e, além disso, a revisão dos procedimentos, das atividades e das tarefas deve ser constantemente incentivada. A constante melhoria dos procedimentos deve ser estimulada pelos setores de forma a se encontrar a melhor maneira de atender as especificidades do processo interno e da legislação aplicada (JUNIOR, 2016).

Assim, entre os principais documentos que facilitam o entendimento dos processos internos encontram-se os regimentos internos, o organograma, os documentos, as planilhas, os editais, os fluxogramas; ou seja, do mais simples manual ao mais complexo regulamento interno de serviços (JUNIOR, 2016).

Os processos internos da nova estrutura sugerida precisam ser revisados, como forma de melhor atender aos trâmites legais e às peculiaridades institucionais que possam surgir. A cultura organizacional deve ser constantemente fortalecida junto aos servidores que realizam as atividades, ressaltando a importância do conhecimento dos fluxos, das legislações aplicadas e dos resultados esperados pelos agentes envolvidos. Os profissionais de níveis estratégicos da organização devem criar canais de comunicação permanentes de modo a se obter um alinhamento entre as decisões estratégicas enviadas da cúpula da organização com os níveis intermediários e operacionais da mesma. Essa comunicação deve repassar os objetivos, as metas e os propósitos para todos que participam do processo de planejamento das contratações.

É necessário salientar que a fiscalização técnica e administrativa, bem como a gestão contratual em contratos de mão de obra de dedicação exclusiva devem ser mais detalhadas e frequentes em relação aos demais tipos de contratos, devido ao fato dos funcionários da empresa contratada ficarem lotados na ENSP.

Nesta perspectiva, a IN 05/2017, dispõe sobre os elementos essenciais para que o gestor público possa conduzir o processo de contratação de serviços, pois apresenta todas as definições relevantes, restrições e cuidados que administrador público deve ter ao realizar um processo dessa natureza.

Neste sentido, entre as propostas de intervenção deste trabalho, para melhoria dos processos, há uma ação viável, de baixo custo e de alto impacto, que pode ser executada e é constituída pela elaboração e pela disponibilização de um manual ou cartilha de orientação para os usuários, gestores e fiscais de contratos de serviços terceirizados, pelo órgão público. Essa

ação já vem sendo adotada por diversos órgãos públicos, conforme demonstrado no Quadro 17.

**Quadro 17: Manuais de orientação para gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados**

<b>Documento</b>	<b>Ano</b>	<b>Órgão</b>	<b>Endereço eletrônico</b>
Manual de fiscalização da AGU	2015	Advocacia geral da União	<a href="http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/27245768">http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/27245768</a>
Manual de gestão e fiscalização de contratos administrativos	2015	Instituto Federal Amazonas	<a href="http://www2.ifam.edu.br/instituicao/governanca-e-controle-interno/manuais/arquivos-1/0000024379-guia-de-fiscalizacao-de-contrato-1.pdf">http://www2.ifam.edu.br/instituicao/governanca-e-controle-interno/manuais/arquivos-1/0000024379-guia-de-fiscalizacao-de-contrato-1.pdf</a>
Manual do fiscal de contratos	2014	Secretaria de Estado de Saúde do Governo do Estado do Mato Grosso	<a href="http://www.saude.mt.gov.br/arquivo/4486">http://www.saude.mt.gov.br/arquivo/4486</a>
Manual de gestão e fiscalização de contratos	2013	Ministério da Cultura	<a href="http://contratos.cultura.gov.br/Manual/Manual_gestao_fiscalizacao_de_contratos_Minic.PDF">http://contratos.cultura.gov.br/Manual/Manual_gestao_fiscalizacao_de_contratos_Minic.PDF</a>
Manual de gestão de contratos	2013	Conselho Nacional de Justiça	<a href="http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/12/db4842ff31b21e32a039e3497434bdd4.pdf">http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/12/db4842ff31b21e32a039e3497434bdd4.pdf</a>
Manual de gestão de contratos do STJ	2011	Superior Tribunal de Justiça	<a href="https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/gestaocontratos/issue/view/102/showToc">https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/gestaocontratos/issue/view/102/showToc</a>
Manual de gestão e fiscalização de contratos	2010	Instituto Nacional de Propriedade Industrial	<a href="https://proadi.ufms.br/files/2015/05/Manual-Gestao-contratos-INPI.pdf">https://proadi.ufms.br/files/2015/05/Manual-Gestao-contratos-INPI.pdf</a>
Manual de gestão de contratos	2008	Universidade Federal de Viçosa	<a href="ftp://ftp.ufv.br/Proplan2/Formularios/manual1GestaoContratos.pdf">ftp://ftp.ufv.br/Proplan2/Formularios/manual1GestaoContratos.pdf</a>
Manual de orientação para gestão de contratos de prestação de serviços na Fiocruz	2005	Fundação Oswaldo Cruz	<a href="http://www.dirad.fiocruz.br/files/manual_gestao_contratos.pdf">http://www.dirad.fiocruz.br/files/manual_gestao_contratos.pdf</a>

Fonte: Freitas (2017, p.105)

Todos os manuais que constam no Quadro 17 abordam o tema do planejamento, gestão e fiscalização de contratos de serviços. Assim, fica evidente a importância de uma fiscalização efetiva para garantir que o planejamento seja concretizado durante a gestão contratual, pois o poder público contratante é solidariamente responsável pelas obrigações previdenciárias, quando não pagas pelo contratado. Já em relação às obrigações trabalhistas, a Administração poderá ser responsabilizada de forma subsidiária, desde que comprovada falha na fiscalização conforme o inciso V da Súmula 331 do TST.

Neste sentido, alguns dos manuais que constam no Quadro 17 dedicam espaço considerável para o planejamento das contratações, para o tratamento das normas gerais de licitações e contratos e para a elaboração de termo de referência e projeto básico. Nos manuais são descritos os papéis do gestor e dos fiscais dos contratos, com detalhamento das atividades dos fiscais administrativo e técnico em todos os aspectos do processo.

Além disso, a maioria dos manuais do Quadro 17 estabelece a competência das unidades de cada órgão em relação ao processo de contratação de serviços. O manual da Fiocruz é de 2005 e foi elaborado pela Coordenação Geral de Administração da Fiocruz (COGEAD) que é o órgão central da administração da Fiocruz. A ENSP é uma unidade descentralizada e deve construir seu próprio manual com todas as informações e orientações necessárias a fim de guiar seus usuários e fiscais a respeito de como proceder no andamento do processo e de como auxiliá-los na gestão e fiscalização contratual da unidade.

Deste modo, deve ser ressaltada a importância do manual no momento da implementação do processo de planejamento das contratações, pois os agentes públicos precisam ser identificados e ter o seu papel e atribuições definidos. De fato, esse é um processo que pode ser construído coletivamente por meio de reflexão com os setores e tomadores de decisões (MARÇAL, 2018).

Assim, é importante que o setor responsável pelo planejamento das contratações analise quais as ações já estão definidas e quais ainda faltam para a definição de prazos e de responsáveis pelas atividades. É recomendado por diversos autores como Marçal (2018) que seja disponibilizada uma apresentação na intranet, até o novo manual estar finalizado, para informar aos atores do processo, bem como o compartilhamento da orientação de acessar a intranet quando se necessitar de informações.

Neste sentido, salienta-se a importância da utilização da intranet como uma ferramenta na consolidação das informações, orientações, definição de fluxos, processos, formulários padronizados, divulgação de ações de capacitações e calendário de eventos sobre o tema.

Além disso, os recursos de gestão da informação, como os ambientes de colaboração virtual e GED (Gestão eletrônica de documentos), podem ser utilizadas sem implicações de custos elevados de implementação, de modo a auxiliar na divulgação das informações e no arquivamento de documentos, virtualmente, de forma que todos os atores envolvidos no processo de contratação de serviços tenham acesso às informações atualizadas.

A próxima Seção trata da segunda etapa do processo de planejamento proposto que consiste na construção de uma estrutura organizacional adequada que deve ser implementada na ENSP.



### 4.3.2. Estrutura

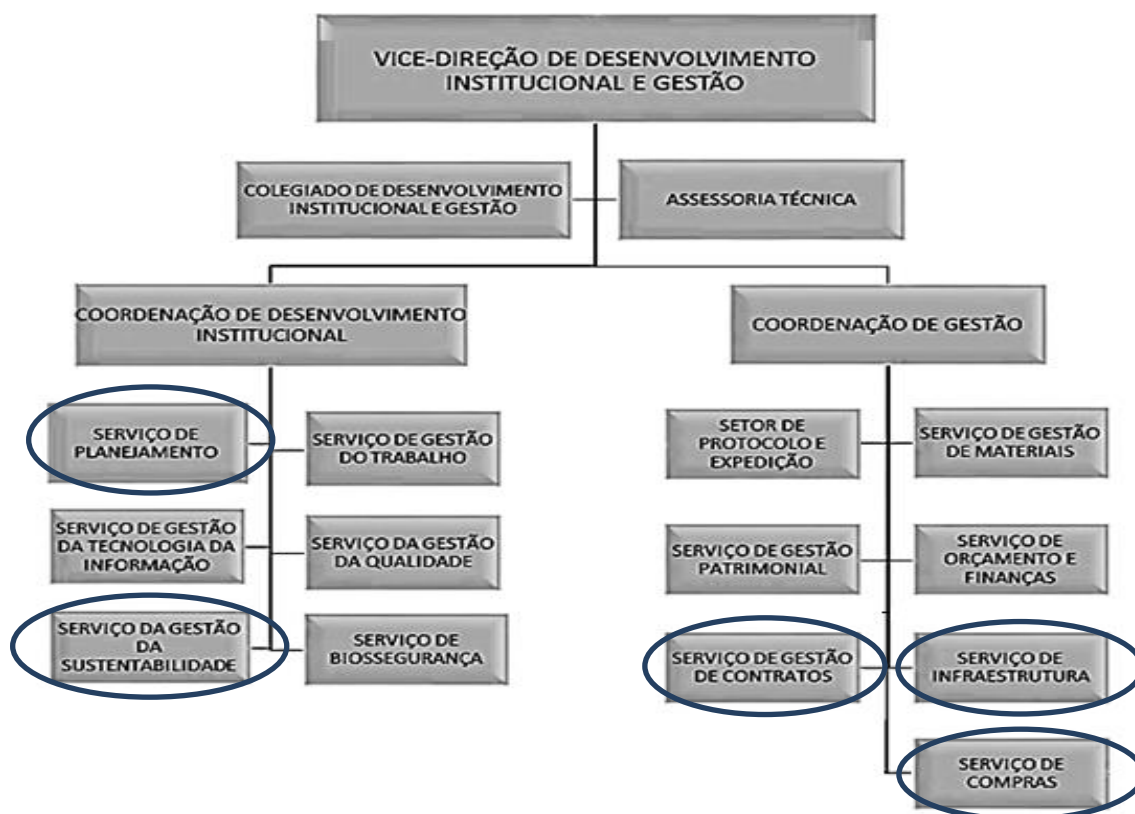
As atividades organizacionais devem ser sistematizadas e estruturadas visando atender o alcance dos objetivos do órgão a que fazem parte. Essa estrutura detalha os papéis, as relações e os procedimentos organizacionais que possibilitam uma ação coordenada de seus membros (SOBRAL E PECI, 2008).

Além disso, a estrutura torna claro o delineamento interativo das atribuições, dos níveis de responsabilidade e dos processos decisórios inerentes às unidades organizacionais da empresa, incluindo suas interações com os fatores não controláveis da organização (SOBRAL E PECI, 2008; OLIVEIRA, 2013b).

A estrutura organizacional atual da ENSP, apresentada na figura 13, foi aprovada no ano de 2015 e consta no Regimento Interno da escola que foi aprovado em Assembleia.

Os setores responsáveis pelas atribuições da ENSP e que compõem a atual estrutura da Vice Direção de desenvolvimento Institucional e Gestão -VDDIG estão apresentados em forma de organograma na Figura 13.

**Figura 13: Organograma da VDDIG**



A VDDIG está dividida em duas coordenações principais que são a coordenação de desenvolvimento institucional e a coordenação de gestão. As atividades inerentes ao processo de contratações estão concentradas na coordenação de gestão e os principais setores envolvidos são o Serviço de Compras (SECOM) que trata da fase externa da licitação e é responsável por eleger o vencedor do certame, o Serviço de Gestão de Contratos (SGC) que é responsável pelo gerenciamento e fiscalização administrativa dos contratos e o Serviço de Infraestrutura (SEINFRA) responsável pela fiscalização dos contratos de infraestrutura da escola. Já o setor SGS (Serviço da Gestão da Sustentabilidade) que é responsável pela ecoeficiência, gerenciamento de resíduos, qualidade de vida e transparência, comunicação e sensibilização em sustentabilidade, embora esteja na coordenação de desenvolvimento institucional, também participa das ações dos processos de contratações, principalmente no caso de o contrato envolver aspectos ambientais.

Vale salientar que o Serviço de Planejamento (SEPLAN) é uma subunidade técnico-administrativa vinculada à Vice Diretoria de Gestão e Desenvolvimento Institucional (VDDIG) que se propõe a oferecer meios e ferramentas para a formulação das estratégias da Escola, promovendo o alinhamento organizacional, realizando a avaliação do desempenho institucional e subsidiando a tomada de decisões por meio de suas principais atividades. Suas principais responsabilidades são planejar, coordenar e supervisionar as ações inerentes às atividades de Planejamento Orçamentário e Desenvolvimento Institucional, sem participação na área de planejamento de contratações (ENSP, 2016).

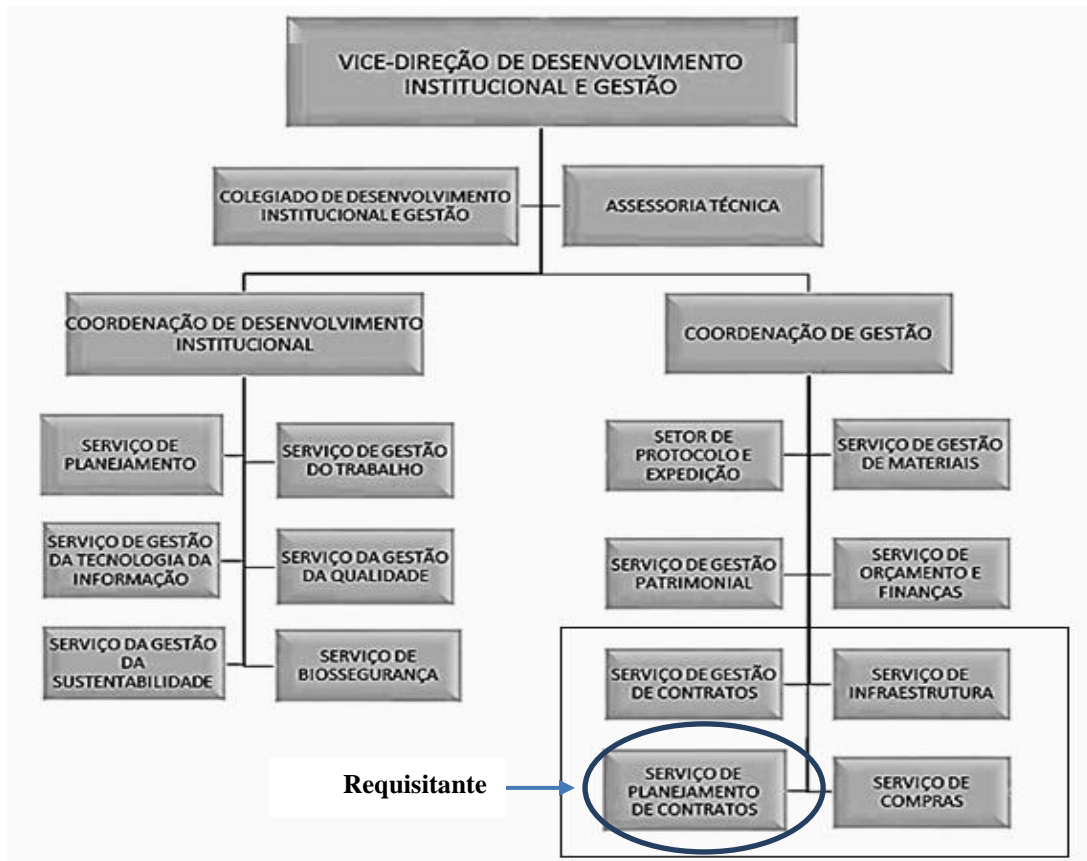
A Figura 14 apresenta uma proposta de um novo organograma para a vice direção de desenvolvimento institucional e gestão (VDDIG) em que é sugerida a criação de um novo setor de planejamento de contratos dentro da coordenação de gestão.

O setor seria criado de modo que este possa interagir com os setores requisitantes e o setor de compras, além de o mesmo poder auxiliar o SGC e o SEINFRA na confecção da documentação e no monitoramento das ações propostas no planejamento, visando observar a efetividade e a qualidade dos serviços prestados. Vale ressaltar que a localização física na planta deste setor deve preferencialmente estar próxima dos setores citados, de modo a facilitar o trâmite da documentação e o acesso às informações necessárias de acordo com as diretrizes do planejamento das contratações da IN 05/2017.

Após a criação deste setor, as atividades de planejamento serão concentradas nele, de forma que haja uma equipe de planejamento multidisciplinar e dedicada exclusivamente a atualizar constantemente os mapas de riscos dos contratos, a realizar os estudos preliminares e a subsidiar a elaboração dos termos de referência e projetos básicos que, embora sejam ativi-

dades de responsabilidade do requisitante, devem ter um apoio administrativo para atender às exigências da IN 05/2017 e acompanhar as novidades legislativas de contratação de serviços.

**Figura 14: Organograma VDDIG (Sugerido)**



Fonte: Elaborado pelo autor com base no relatório de atividades VDDIG – 2016

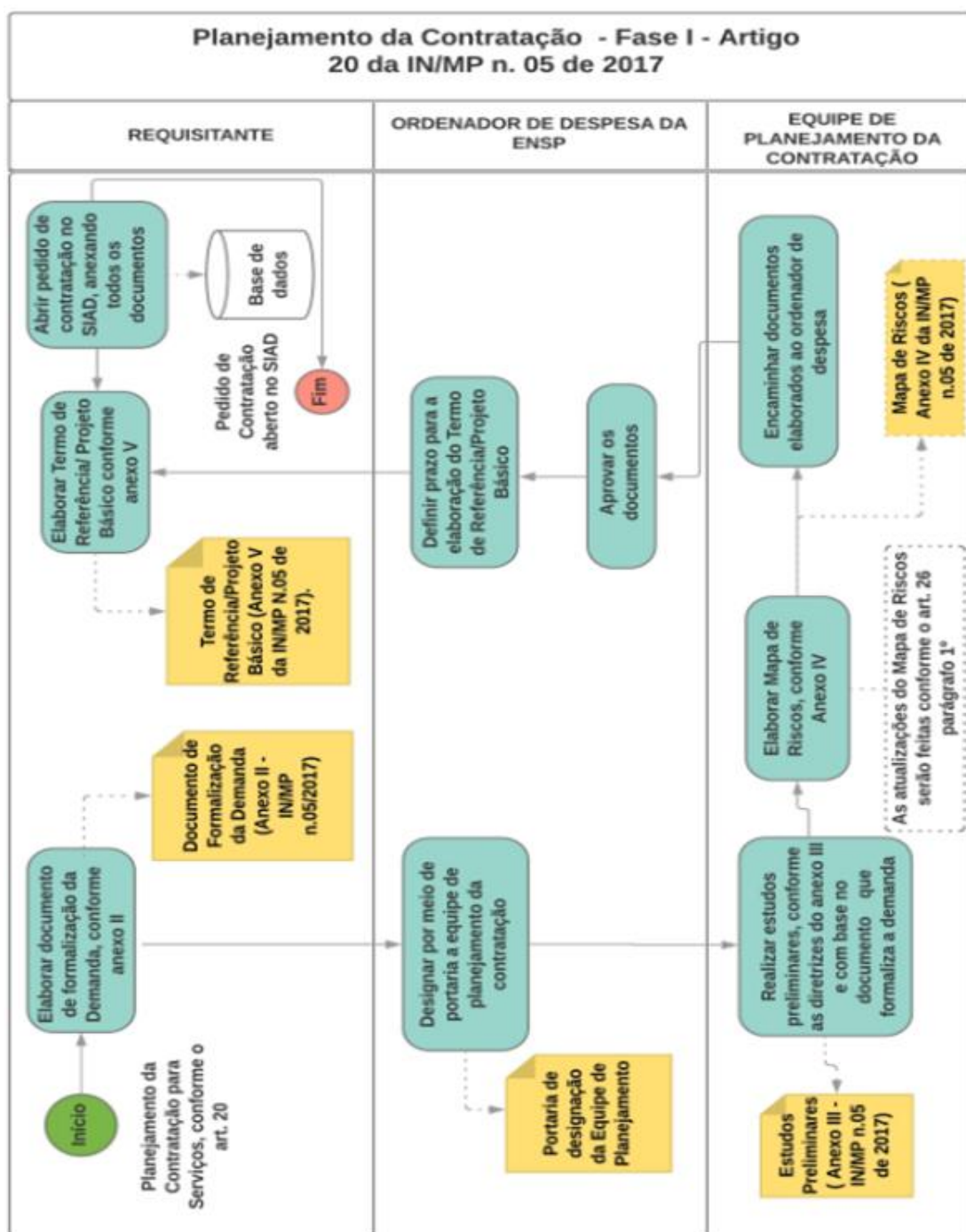
Além disso, a composição do novo setor poderá ser elaborada por meio do remanejamento de analistas que estão atualmente lotados no setor de planejamento, já que este é o setor que contém o maior número de analistas na VDDIG, que poderiam atuar nessa área de contratações de serviços, caso sejam devidamente treinados. Seria interessante, se possível, que um dos membros dessa equipe dedicada ao planejamento das contratações tivesse a formação em direito, já que não existe um setor de apoio jurídico na ENSP e uma apreciação interna – no sentido de perspectiva - que possa dialogar com a Procuradoria Federal, poderia facilitar o trâmite do processo e melhorar a qualidade da documentação do mesmo, dependendo de como se estabeleçam os papéis e responsabilidades.

Vale salientar que essa equipe deverá ser efetiva e estar capacitada para agir rapidamente caso ocorra uma possível quebra contratual, pois, deste modo, será possível iniciar com

mais agilidade um procedimento licitatório, minimizando o risco de perdas devido à falta de prestação dos serviços essenciais para a Unidade.

A Figura 15 apresenta o novo fluxograma sugerido para o processo de planejamento das contratações com uma visão esquemática em que podem ser identificadas as ações e os documentos atribuídos a cada setor.

**Figura 15: Novo fluxograma sugerido do planejamento de contratações**



Neste sentido, o fluxo da Figura 15 se inicia com o requisitante elaborando o documento de formalização da demanda conforme o Anexo II da IN 05/2017; logo depois, o ordenador de despesa da ENSP, com base na indicação do setor de compras, irá designar, por meio de portaria, a composição da equipe de planejamento das contratações. Ressalta-se que, na existência de uma equipe fixa de planejamento da contratação alocada num setor próprio, como a Figura 15 sugere, esta portaria já terá sido expedida para todos os tipos de contratações da unidade.

A equipe de planejamento da contratação irá realizar os estudos preliminares conforme as diretrizes do Anexo III da IN 05/2017 e de acordo com o documento que formaliza a demanda. Em seguida, irá elaborar o mapa de riscos e as atualizações do mesmo, que deverão ser conforme o art. 26 parágrafo primeiro da IN 05/2017.

Após a confecção dos documentos, a equipe de planejamento das contratações encaminhará todas as documentações elaboradas (documento de formalização da demanda, estudos preliminares e o mapa de riscos) para o ordenador de despesa para aprovação. Após a aprovação da documentação, o ordenador de despesa irá definir o prazo máximo para o requisitante elaborar o Termo de Referência ou o Projeto Básico (TR/PB).

Assim, toda a documentação, inclusive a portaria de designação da equipe de planejamento, será encaminhada do ordenador de despesa para o requisitante para elaboração do TR ou PB. Nesta lógica, assim que o termo de referência ou o projeto básico estiver pronto, o requisitante irá abrir o pedido de contratação no sistema SIAD, representado por uma base de dados no fluxo da Figura 15, onde as informações sobre a contratação ficarão armazenadas. Em seguida, as documentações e o número do processo de contratação gerado no SIAD serão encaminhados do requisitante para o setor de compras que irá iniciar a fase externa da contratação.

O fluxo da figura 15 deve ser constantemente retroalimentado pela equipe de planejamento das contratações por meio de avaliações periódicas programadas, assim como pela construção de uma base de dados de conhecimento aprendido; além da verificação do alinhamento ao planejamento estratégico e orçamentário. Deve ser verificada, ainda, a conformidade, entre a contratação específica e o planejamento orçamentário anual e plurianual, conciliados também com o planejamento estratégico institucional da ENSP (quando for formalizado).

Na próxima seção será apresentada a última etapa do processo de contratação proposto neste trabalho que são as estratégias de implementação das diretrizes da IN 05/2017 na ENSP.

### 4.3.3. Estratégias de Implementação

Conforme observado no referencial teórico, autores como Marçal (2018) e Santos (2013) ressaltam a importância de estratégias de implementação para que o ambiente e as pessoas sejam envolvidas pelo processo de planejamento mais facilmente e, deste modo, obter-se uma probabilidade maior de sucesso das diretrizes da IN 05/2017 na ENSP.

Assim, Santos (2013) ressalta que as estratégias de implementação das diretrizes IN 05/2017 servem como forma de auxiliar os servidores da área de compras e contratos a encontrar um norte, um caminho, para o desenvolvimento de ações que possam dar sustentação às suas atividades.

O Quadro 18 apresenta um resumo do conjunto de estratégias para implementação do processo de planejamento, proposto por este trabalho, com base em diretrizes elaboradas por Marçal (2018) e Santos (2013).

Esse quadro traz importantes estratégias que foram recomendadas pelos autores visando otimizar a implementação do planejamento nas instituições públicas, de maneira didática. As estratégias foram classificadas nos seguintes subgrupos: Recursos Humanos, Internalização das ações, Estrutura e Processos Internos.

O subgrupo Recursos Humanos sugere a preocupação com a capacitação dos agentes públicos alinhadas às diretrizes da IN 05/2017 devido à complexidade do documento e das diversas novidades introduzidas nas atividades do processo de planejamento das contratações de serviços.

O subgrupo Internalização das Ações traz a importância do envolvimento da alta cúpula na formulação de estratégias para conscientização dos agentes, bem como para a divulgação das ações e construção de um documento contendo o alinhamento do planejamento tático ao estratégico. Assim, todos se sentirão parte integrante da proposta e, provavelmente, serão reduzidas eventuais resistências. Além disso, será evitado o engessamento do processo sem necessidade, por meio do diálogo entre os participantes do processo, e serão atendidas as diretrizes da IN 05/2017. A sensibilização tem mais chances de sucesso se os impactados pelas mudanças puderem discutir e dialogar sobre elas.

O subgrupo Estrutura trata da importância de definir as responsabilidades de cada setor envolvido e de promover a integração por meio da intersetorialidade na formação das equipes de planejamento das contratações.

**Quadro 18: Estratégias de implementação do planejamento das contratações**

<b>Estratégias de Implementação das Diretrizes da IN 05/2017</b>	
<b>Recursos Humanos</b>	<b>Autores/Ano</b>
Promover atividades de capacitação em diferentes formatos, de modo a disseminar o conhecimento entre os atores e facilitar o contato entre os setores; Estabelecer uma trilha de aprendizagem para os atores e formalizar as ações desenvolvidas por meio de um documento compilado e por fim providenciar o Desenvolvimento de competências necessárias para atuação no processo de planejamento das contratações.	MARÇAL, 2018
<b>Internalização das ações</b>	<b>Autores/Ano</b>
Sensibilização da direção e dos gestores sobre os ganhos advindos de um bom planejamento das contratações de serviços; Alinhamento do planejamento tático ao estratégico institucional; Disponibilização na intranet de cursos, normas e objetivos da atividade de administração de contratos; Roda de diálogos com as partes interessadas para poderem apresentar os resultados, discutirem oportunidades de melhoria, recursos necessários, obstáculos, desafios, etc.	HSIEH, 2012; ROMZEK e JOHNSTON, 2002; MARÇAL, 2018, RENDON, 2010; COHEN E EIMICKE, 2008
<b>Estrutura</b>	<b>Autores/Ano</b>
Proporcionar a intersetorialidade na composição da equipe de planejamento; Definir a macroestrutura dos tipos de contratos e Analisar os fluxos atuais que precisam ser adaptados/modificados em função da realidade do órgão.	MARÇAL, 2018; RAUSSER E STEVENS, 2009; CHEN e BHARADWAJ, 2009
<b>Processos Internos</b>	<b>Autores/Ano</b>
Estudo/definição de metodologias para as fases de planejamento das contratações de serviços: estudo preliminar, gerenciamento de risco e termo de referência/projeto básico.	MARÇAL, 2018
Estabelecimento de manuais, processos padronizados, definição de estrutura e procedimentos internos, de normas de gestão e fiscalização de contratos.	MARÇAL, 2018, RENDON, 2010; VIEIRA, et al. 2008
Identificação dos principais indicadores que possam ser utilizados como avaliação da execução contratual bem como seu monitoramento; e controle da qualidade do planejamento.	MARÇAL, 2018
Definição dos processos, da organização e dos relacionamentos da atividade de administração de contratos.	WISE E GILMOUR, 2008; JOAQUIN e GREITENS, 2012
Gerenciamento do fluxo de investimento na atividade de administração de contratos.	BROWN E POTOSKI, 2003; COHEN E EIMICKE, 2008

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Marçal (2018), Santos e Quelha (2013)

Por último, o subgrupo Processos Internos fornece importantes orientações sobre metodologias da fase de planejamento das contratações, estabelecimento de manuais, processos,

estrutura e procedimentos internos, normas de gestão e fiscalização de contratos, utilização de indicadores como instrumentos de controle e gestão orçamentária com orientações de investimentos.

Essas estratégias são propostas para serem implementadas preferencialmente antes da criação do novo setor de planejamento das contratações, que estará alocado na Vice Diretoria de Desenvolvimento Institucional e Gestão (VDDIG), e têm como objetivo a conscientização e preparação dos atores envolvidos no processo de planejamento de contratação de serviços.

A estratégia de alinhamento entre o planejamento tático das contratações com o planejamento estratégico do órgão aumentam consideravelmente a chance de sucesso quanto à eficiência do processo de contratação, o que proporcionará à função, sua incorporação ao conjunto de ferramentas de desenvolvimento organizacional com o objetivo de entregar serviços públicos de maneira eficaz e transparente (ROMZEK E JOHNSTON, 2002; SANTOS, QUELHA, 2013).

Neste sentido, conforme ressaltado anteriormente, Marçal (2018) propõe, como uma das estratégias, a análise dos fluxos atuais e a verificação da necessidade de adaptação ou modificações dos mesmos, em função da realidade do órgão, quanto ao atendimento ou não das exigências da IN 05/2017. Essa estratégia foi adotada neste trabalho no momento em que se construiu um fluxo da situação atual verificada na ENSP que é norteada pela IN 02/2008, de modo a descobrir as mudanças necessárias para atendimento às diretrizes da IN 05/2017.

Além disso, merece destaque a estratégia em relação à equipe de planejamento das contratações que deve ter um caráter multidisciplinar em que a intersectorialidade deve estar presente por meio de representantes da área negocial demandante, das áreas responsáveis pela licitação, das responsáveis pela futura gestão contratual e das responsáveis pela fiscalização; bem como os representantes dos potenciais clientes. Essa construção coletiva deve proporcionar resultados, trazendo o retorno do tempo investido (MARÇAL, 2018; MEDEIROS, 2017).

Nesta perspectiva, vale salientar a importância da estratégia de implementação de ações efetivas que permitam o incentivo, a capacitação e a valorização do servidor público que desempenha a atividade de planejamento e fiscalização de contratos terceirizados e da divulgação destas ações na intranet (SANTOS, 2013; MARÇAL, 2018).

No próximo subitem, será proposto um Mapa de Riscos para a ENSP, como forma de explicitar a importância do Gerenciamento de Riscos no âmbito do planejamento das contratações.



#### 4.3.3.1. Mapa e Matriz de riscos

O mapa de riscos foi uma novidade trazida pela IN 05/2017 e os servidores envolvidos no processo de planejamento deverão estudar seu funcionamento e ações a serem tomadas no seu processo de modo a estabelecer e analisar o risco inerente a cada contratação. Como se trata de uma atividade que não é usual e de difícil implantação, este estudo trouxe um exemplo de um mapa e de uma matriz de riscos dentro das estratégias de implementação como forma de mobilizar o novo setor sugerido de planejamento das contratações para se adequar às normas existentes e focar nos riscos de cada contratação futura da ENSP.

O gerenciamento de riscos é um processo fundamental para racionalizar a ação governamental, melhorar a tomada de decisão e aprimorar a avaliação de desempenho. A identificação, avaliação e tratamento de riscos de forma lógica e sistemática, proporciona uma maior visão do custo benefício do controle interno, lidando com o futuro, suas incertezas e oportunidades (SOUZA, 2017).

Neste sentido, gerenciar riscos é gerenciar organizações, órgãos, projetos, políticas públicas, redes de colaboração, processos de trabalho, departamentos e etc., sob a ótica do risco. O gerenciamento de risco é uma técnica utilizada na administração, assim como o são o benchmarking, a gestão de processos, a gestão do conhecimento, a gestão do fluxo de caixa e o planejamento estratégico. Consiste numa ferramenta gerencial para fundamentar o processo decisório, no qual são organizadas informações prováveis sobre o futuro e sobre como os fatos do futuro podem afetar no alcance dos objetivos pretendidos (ALMEIDA, 2017).

Nesta lógica, conforme visto no capítulo 2 na seção 2.3.2, o Committee of Sponsoring Organizations (COSO) definiu risco como a possibilidade de que um evento ocorra e afete negativamente a realização dos objetivos (COSO, 2006).

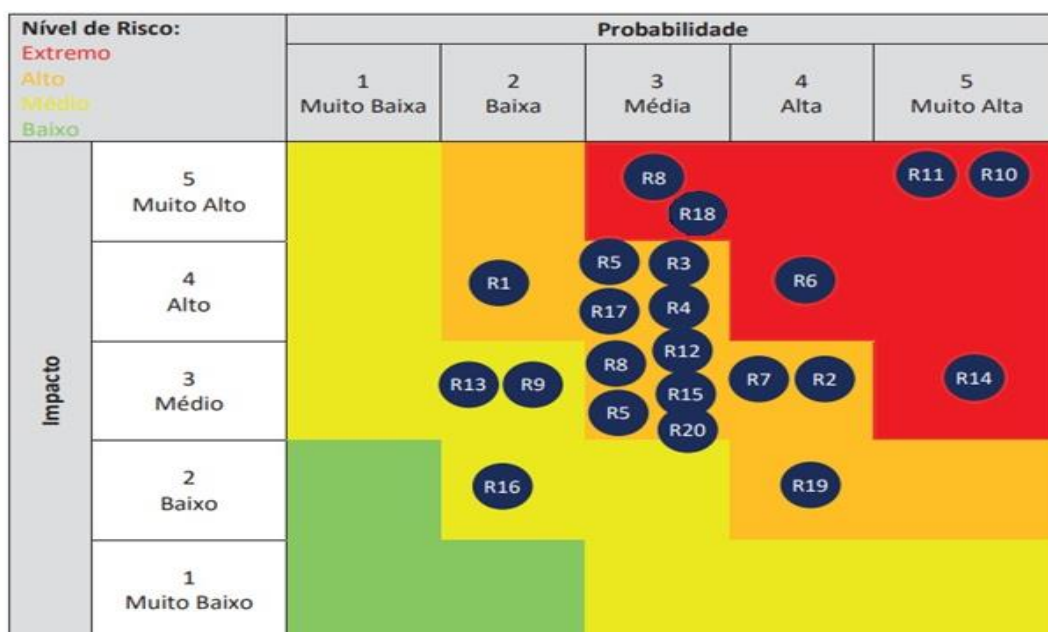
Assim, a representação gráfica da probabilidade de ocorrência e o impacto desta ocorrência de um ou mais riscos é chamada de Mapa de Riscos. O Mapa de Risco demonstra o grau de exposição de cada risco da atividade. Apresenta a posição do cálculo da probabilidade versus a posição da avaliação do impacto, após a aplicação da metodologia, e demonstra o resultado da avaliação do risco (COSO, 2006).

Para a construção do mapa de riscos, a primeira ação consiste em elencar e avaliar os riscos inerentes ao processo de contratação na ENSP. Após esse levantamento é necessário atribuir um valor entre 1 e 5 referentes à probabilidade e ao impacto; e, logo depois, multiplicá-los, a fim de se descobrir o nível do risco. Conforme o apetite de risco, a organização irá classificá-los entre os níveis extremo, alto, médio ou baixo.

Neste sentido, o Apêndice III apresenta uma proposta de avaliação de riscos para a ENSP, elaborada pelo autor e baseada nas informações do livro de gerenciamento de riscos do autor Souza (2017).

Já o Quadro 19 apresenta um Mapa de Riscos com o cálculo do resultado da multiplicação do impacto pela probabilidade visto no Apêndice III.

**Quadro 19: Mapa de Riscos**



Legenda do Quadro 19: R1: Contratação que não atende a uma necessidade da organização; R2: Contratações desvantajosas (objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados, fraudes); R3: Contratações que não contribuem para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização; R4: Erros e omissões por parte dos diversos atores envolvidos na execução do processo de contratação; R5: Multiplicidade de esforços para realizar elaborar especificações técnicas de contratações semelhantes; R6: Contratação Direta que não permite selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração; R7: Multiplicidade de esforços para realizar planejamento de licitação de objetos correlatos; R8: Estimativas de quantidade inadequadas; R9: Indisponibilidade orçamentária; R10: Estimativas de preço inadequadas ; R11: Multiplicidade de esforços para realizar licitações de objetos correlatos; R12: Parecer jurídico com fundamentação desarrazoada, absurda, insuficiente ou que tenha servido para prática irregular; R13: Publicações intempestivas ou com informações incompletas; R14: Contratações que não contribuem para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização e finalidades da licitação; R15: Conluio ou adoção de práticas anticompetitivas entre as empresas licitantes; R16: Participação de empresas com registro de penalidades (inidôneas, suspensas, impedidas, etc.) no processo licitatório; R17: Exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços; R18: Falha no pagamento dos salários dos profissionais terceirizados; R19: Descumprimento dos princípios do devido processo legal e do contraditório; R20: Execução de atividades e funções incompatíveis pela mesma pessoa

Fonte: Souza (2017, p. 120), adaptado pelo autor

Após a construção do Mapa de Riscos, o gestor dos contratos pode escolher o tratamento a ser dado ao risco: aceitar, mitigar, transferir ou evitar; de acordo com o quadrante em que o risco esteja localizado.

No caso específico da ENSP, a partir dos resultados do Mapa de Risco, a orientação poderia se dar no sentido de aceitar apenas riscos de nível baixo e médio pela Política de Gestão de Riscos, devendo ser adotadas medidas como respostas aos riscos fora desses níveis. Neste trabalho, para fim de exemplificação, serão sugeridos tratamentos aos riscos classificados como extremos. O Apêndice IV apresenta o tratamento para os principais riscos do Apêndice III que foram avaliados e classificados como extremos.

Vale a pena ressaltar que qualquer opção de resposta a riscos definida pela organização gera custos (pessoas, processos, estrutura física ou organizacional, tecnologia, sistemas) e os benefícios devem ser comparados e equacionados com os custos que serão gerados em decorrência de sua implementação. É importante que os custos das medidas a serem adotadas (controles internos), em resposta aos riscos, não sejam superiores aos benefícios que tais medidas poderiam proporcionar, para o alcance dos objetivos correspondentes.

Segundo a ISO 31000, as informações fornecidas nos planos de tratamento dos riscos devem incluir: razões para a seleção das opções de tratamento, incluindo os benefícios que se espera obter; os responsáveis pela implementação do plano; as ações propostas; e o cronograma para implementação das respostas aos riscos (ABNT, 2009).

Por fim, o Quadro 20 apresenta um exemplo de uma Matriz de Riscos referente à ENSP. Essa Matriz traz a descrição da atividade relevante, o objetivo desta atividade, o detalhamento do risco e os controles internos sugeridos para a mitigação de cada risco.

A primeira atividade relevante descrita na matriz de risco é a criação de um setor específico de planejamento das contratações com atribuições definidas, sendo o principal objetivo assegurar a objetividade e especialização ao realizar o acompanhamento das atividades e a correta separação de responsabilidade de acordo com a natureza das tarefas.

O risco elencado para esta atividade foi a de realização de contratações desvantajosas devido à existência de objetos mal especificados, de adoção de um modelo que não permite uma adequada gestão contratual, da existência de contratações com preços elevados, da existência de fraudes e conseqüente desperdício de recursos - que podem ser financeiros -, em função de contratações de pessoal desnecessárias, ou por desperdício de tempo com licitações desertas, ou seja, sem o interesse de nenhum comprador.

Para mitigar o risco da primeira atividade relevante foram sugeridos quatro controles internos, sendo o primeiro relativo à quantidade e qualidade dos servidores alocados no setor de planejamento das contratações; o segundo, em relação à estrutura que deve estar adequada para que o desempenho da contratação seja atingido. O terceiro é relativo à competência dos

colaboradores ocupantes de funções-chave e, por último, um plano anual de capacitação voltado especificamente para os servidores que atuam nessa área.

### Quadro 20: Matriz de Riscos

<b>Matriz de Riscos e Controles - ENSP</b>	
1- Atividade Relevante: Setor específico de planejamento das contratações com atribuições definidas	
Objetivo: Assegurar a objetividade e especialização ao realizar o acompanhamento das atividades e correta separação de responsabilidades de acordo com a natureza das tarefas	
<b>Risco</b>	<b>Controle Interno Sugerido</b>
R#1: Licitações realizadas sem existência de setor específico com atribuições definidas, levando a contratações desvantajosas (objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados, fraudes), com consequente desperdício de recursos (financeiro, pessoal, tempo)	CT#01.01 -Setor de planejamento das contratações com servidores em quantidade e qualificação adequadas à execução das atividades.
	CT#02.02 – Setor de planejamento das contratações com adequada estrutura de recursos materiais, financeiros e tecnológicos necessários ao desempenho de suas atribuições
	CT#02.03 – Seleção de colaboradores ocupantes de funções-chave por meio de processo formal, transparente e com base na competência.
	CT#02.04 – Plano Anual de Capacitação para os servidores que atuam em contratações, incluindo acesso a material de referência (livros, revistas, consultoria especializada) e participação em comunidades de prática em compras públicas (ENAP e NELCA)
2- Atividade Relevante: Elaboração do Plano Anual de Contratação	
Objetivo: Estabelecer diretrizes estratégicas para nortear a gestão de contratações de serviços no exercício, bem como informar aos fornecedores para que se organizem no sentido de melhor atender às necessidades da administração	
<b>Risco</b>	<b>Controle Interno Sugerido</b>
R#1: Inexistência de plano anual de contratações, levando a contratações que não contribuem para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização, tendo como consequência a ineficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade e o fracasso de despesa.	CT#01.01 -Setor de planejamento das contratações com servidores em quantidade e qualificação adequadas à execução das atividades.

Fonte: Elaborado pelo autor

Já a segunda atividade relevante é a elaboração de um plano anual de contratação. O objetivo dessa atividade trata sobre estabelecer diretrizes estratégicas para nortear a gestão da contratação de serviços. Já o risco elencado trata a respeito do desalinhamento entre os objetivos estratégicos da organização e os das contratações. E, por fim, como sugestão de controle

interno sugerido foi proposta a criação de um setor de planejamento das contratações com quantidade e qualidade adequadas de servidores para execução das atividades, incluindo a elaboração de um plano anual de contratações.

Assim, essa Matriz representada pelo Quadro 20 é uma opção de melhoria no processo interno da ENSP, que pode ser usada junto ao Mapa de Riscos de modo a tornar claras as ações de tratamento de riscos, por meio de um controle interno, conforme sugerido na apresentação dos riscos de cada atividade.

Vale ressaltar que a análise de risco deve ser feita por contratação e esta deve estar em conformidade com o seu objeto, além de ser necessariamente revisada periodicamente. Neste sentido, seria interessante constituir uma base de lições aprendidas, que servisse de consulta para os responsáveis por novas licitações. Esta base seria constituída pelas lições aprendidas por contrato individualmente desde a fase de planejamento até a gestão do contrato propriamente dita.

Sendo assim, todas as sugestões deste Capítulo podem ser implementadas na ENSP e o conjunto delas compõe o objetivo geral deste trabalho : a proposição de um processo sistematizado de planejamento das contratações para o atendimento das recomendações da IN 05/2017, na ENSP.

## 5. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo propor à ENSP um processo sistematizado de planejamento das contratações de serviços de acordo com as diretrizes da IN 05/2017, de modo que, se possível, essas diretrizes sejam internalizadas na Unidade, a fim de se obter melhores resultados organizacionais.

O estudo partiu da realidade das contratações de serviços contínuos na ENSP e, após analisar as lacunas existentes entre situação atual e a IN 05/2017, propôs uma formulação de um processo de planejamento das contratações de serviços, alinhada à instrução normativa.

O resumo abaixo apresenta os principais problemas identificados na etapa de diagnóstico da situação atual da ENSP.

- Inexistência de manuais ou procedimentos operacionais padronizados.
- Informalidade nas ações relativas ao planejamento das contratações de serviços.
- Inexistência de um fluxo formal de planejamento das contratações de serviços.
- Ausência de um setor dedicado ao planejamento das contratações de serviços.
- Ratificação dos contratos de serviços com dedicação de mão obra exclusiva como os mais importantes da ENSP.
- Ratificação da presença de problemas decorrentes de falta de planejamento em contratos de serviços da ENSP.
- Descumprimento de orientações do TCU em contratos de serviços contínuos com dedicação de mão de obra exclusiva que foram selecionados para análise.
- Presença de aditivos de valor assinados com menos de seis meses de vigência de contrato.

A partir do diagnóstico também foram observadas as lacunas existentes entre as diretrizes da IN 05/2017 e a situação atual do processo de planejamento de contratações.

O outro resumo abaixo apresenta uma síntese das principais diferenças encontradas. Essas diferenças representam desafios que a ENSP terá que enfrentar para se adequar às diretrizes da IN 05/2017.

- Necessidade de estruturação de um fluxo formal de atividades para atendimento às diretrizes da IN 05/2017.
- Necessidade de conscientização da importância do planejamento das contratações de serviços e da IN 05/2017, por parte dos profissionais envolvidos no processo.
- Necessidade de capacitação para atendimento das diretrizes da IN 05/2017.
- Constatação do aumento da participação e responsabilidade do requisitante no planejamento das contratações, o mesmo irá iniciar e terminar o processo de contratação, além de elaborar o TR/PB com base nos estudos preliminares feitos pela equipe de planejamento.
- Necessidade de formação de uma equipe de planejamento das contratações de preferência lotada num setor destinado a esse fim e com caráter multidisciplinar.
- Elaboração de novos documentos exigidos pela IN 05/2017. Documento de Formalização da Demanda (DFD) que será preenchido pelo usuário; Estudos Preliminares e Mapa de Riscos que serão elaborados pela equipe de planejamento das contratações.
- Aumento da responsabilidade do ordenador de despesa da ENSP que irá aprovar a documentação e estabelecer prazos para finalização do TR/PB.

Conforme apresentado anteriormente, a construção do objetivo geral deste trabalho levou em conta a conjugação dos resultados obtidos nos objetivos específicos 1 e 2, das contribuições dos diferentes autores analisados no referencial teórico e, por fim, das exigências contidas na IN 05/2017.

Para tanto, a proposta de intervenção foi firmada por um conjunto de ações organizadas em três dimensões do processo de planejamento de contratação de serviços: as estratégias de implementação, a estrutura e os processos internos. Essas dimensões formam os pilares de sustentação da proposta e são interdependentes.

Esta proposta, se efetivamente implementada, será de suma importância para que não haja dúvidas no papel de cada agente contemplado no processo e para que as diretrizes estejam claras para todos. Desta forma, poderão ser aumentadas as chances de sucesso nas contratações, com entregas efetivas de serviços públicos de qualidade por meio de um planejamento adequado e uma fiscalização eficiente, evitando uma possível punição por órgãos de controle.

Entretanto, é comum a existência de resistência a mudanças no setor público e, por isso, será um desafio realizar uma conscientização coletiva com a participação da alta cúpula, por

meios das ferramentas de comunicação como a intranet, ratificando a importância da IN 05/2017, e fazendo com que a atuação dos servidores esteja em conformidade com os propósitos institucionais.

Foi constatado por Marçal (2018) que a maior parte dos requisitos necessários para implementação das diretrizes da IN 05/2017 são condições internas, que podem ser solucionadas pela própria instituição, porém existe a limitação da escassez de mão de obra administrativa, o que é uma realidade da ENSP e torna a dificuldade da implementação ainda maior. Porém, a disseminação do conhecimento, a padronização de procedimentos, manuais e formulários, o envolvimento dos gestores nas equipes de planejamento das contratações, o amadurecimento do planejamento na cultura da organização, o suporte da sistematização e disponibilização das informações e a definição dos fluxos com o auxílio da intranet podem colaborar para minimizar o impacto do baixo quantitativo de pessoal.

O principal motivo para a efetiva implementação é devido ao fato do planejamento ser a fase mais complexa de uma contratação de serviços e, por isso, demanda mais tempo. Será preciso conciliar os tempos do planejamento com a execução orçamentária, e as falhas nesta etapa podem gerar atrasos nas licitações em função de recursos e impugnações, além de problemas na futura gestão contratual.

Neste sentido, como resultado da implementação das práticas novas explicitadas, pretende-se obter a redução de alguns dos problemas que já ocorreram na ENSP decorrentes de falta planejamento, como a falta de qualidade dos serviços realizados, a existência de pedidos de urgência, bem como de projetos básicos e termos de referência sem o devido detalhamento, a ocorrência de indefinição de prioridades, impugnações e recursos incidentes, demandas judiciais, contratos sem o cumprimento adequado, dentre outros.

Outro aspecto importante é a relevância dada à fase interna da licitação, o reconhecimento da necessidade de se planejar e do cuidado necessário na construção da redação do termo de referência e o do projeto básico. Esses documentos representam o resultado do planejamento e a partir deles é que serão escolhidas as empresas que serão contratadas por meio da licitação. Além disso, o TR/PB serão o guia mestre na fase de gestão contratual, onde estão todas as regras que a empresa contratada deve seguir, inclusive com todas as previsões de punições por descumprimento contratual.

Sendo assim, a proposição do processo de planejamento das contratações de serviço engloba todos os itens que foram considerados relevantes na pesquisa e deve resultar num processo de inteligência coletiva, organizado, que evidencie o estímulo à capacitação dos profissionais envolvidos e à propagação dos conhecimentos. Esse processo deve ser retroalimentado



por meio de avaliações dos fiscais e dos usuários dos serviços, além de um constante monitoramento da qualidade e controle da execução contratual por meio de indicadores e ações respaldadas por fluxos definidos e processos sistematizados de modo que possa refletir a importância atribuída ao planejamento das contratações de serviços pela instituição.

Neste sentido, obter eficácia e eficiência na gestão das contratações de serviços requer uma ênfase no planejamento, assim como a organização e integração dos processos, por meio de uma estrutura funcional adequada e com a utilização das ferramentas tecnológicas apropriadas.

Vale a pena ressaltar a dificuldade em se obter dados, informações e análises em função dos poucos documentos, processos e pesquisas acadêmicas que foram formalizados sob a vigência da IN 05/2017. Da entrada em vigor da IN 05/2017 em Setembro de 2017 até o momento da coleta de dados deste trabalho decorreram apenas 10 meses.

Outra limitação a ser considerada no estudo é que o universo da pesquisa contempla apenas a ENSP que é uma unidade descentralizada e não representando uma visão holística do conjunto de unidades da Fiocruz.

Esta pesquisa contribuirá para estudos futuros, marcada por seu ineditismo, diante de poucos trabalhos acadêmicos sobre o tema. Como indicação para novas investigações, acredita-se que os pontos a serem explorados devam estar relacionados com o aprofundamento das análises sobre o grau de implementação da IN 05/2017. Outra recomendação para futuras pesquisas seria estudar os resultados reais da implementação da IN 05/2017, investigando os efeitos gerados. Além disso, seria importante analisar também o relacionamento dos momentos do planejamento estratégico situacional de Carlos Matus (explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional), explicados no Capítulo 2 na Seção 2.1, com as etapas do planejamento da IN 05/2017. Esta foi uma das limitações deste estudo devido ao pouco tempo destinado à pesquisa.

Uma terceira possibilidade de estudo futuro seria avaliar se a implementação do processo aqui proposto irá efetivamente contribuir para uma redução dos problemas atualmente observados. Em outras palavras, monitorar os dados sobre os contratos futuros e fazer uma análise comparativa, para tentar estimar os possíveis impactos observados a partir da execução do novo processo de planejamento.

O Mapa de Riscos sugerido neste trabalho poderia auxiliar também na padronização do formulário para auxiliar o usuário que elabora o TR em como enquadrar os riscos. Uma das questões mais complicadas na gestão do risco é identificar o risco e classificá-lo quanto ao

impacto e probabilidade. Esta seria a quarta sugestão de estudo futuro, um aprofundamento desta questão.

Assim, pode-se destacar como contribuição da pesquisa, a possibilidade de outros órgãos públicos e unidades da Fiocruz com atividades semelhantes poderem se beneficiar da implementação e execução do processo de planejamento proposto e adaptá-lo ao seu contexto.

Como resultados das ações propostas, espera-se obter as seguintes entregas do processo de planejamento das contratações de serviços: construção de um fluxo formal de planejamento da contratação de acordo com realidade da ENSP, implementação do novo setor de planejamento das contratações na VDDIG e a definição da sua estrutura e composição, estabelecimento de normas, manuais, processos internos, adoção de indicadores de avaliação, inclusão das capacitações de todos os requisitantes, fiscais técnicos e administrativos das contratações no Plano Anual de Capacitação (desta forma serão reduzidos os riscos referentes à falta de capacitação), alinhamento do planejamento tático ao estratégico (quando formalizado), assim como o desenvolvimento de metodologia para construção dos estudos preliminares e das análises de risco.

Neste sentido, os resultados esperados com a adequação à IN 05/2017, e consequente implementação do processo de planejamento são a melhoria do fluxo dos processos, a diminuição dos custos da atividade de contratação e o aumento da qualidade dos serviços contratados.

Como sugestão para o estabelecimento de Diretrizes Político-Institucionais da Fiocruz, conforme a Tese 8 sugere, poder-se-ia promover a ampliação e o fortalecimento de estratégias de desenvolvimento de ações em rede, envolvendo múltiplas unidades em torno de ações conjuntas voltadas para a solução de problemas e superação de desafios nas diversas áreas de atuação da Fiocruz, com fortalecimento da capacidade coordenadora das estruturas centrais e redução de ações executivas diretas, e com maior responsabilização das unidades para construção de uma rede ou fórum de colaboração visando a adequação e atualização dos processos à IN 05/2017 com a participação da Coordenação Geral de Administração da Fiocruz (COGEAD) na coordenação das ações.

É necessário ressaltar que os processos de contratações estão diretamente relacionados à gestão dos recursos necessários ao desenvolvimento de todos os demais processos da instituição. Assim, essa atividade devidamente otimizada, em especial quanto ao tema proposto, não somente assegura a realização da atual rotina geral interna da ENSP, como também se constitui em uma atividade fundamentalmente estratégica, impactando no desenvolvimento das pesquisas, em sua interação com a sociedade e na concretização de sua missão estratégica.

Por fim, espera-se que as contribuições sugeridas neste trabalho representem uma mudança de paradigma na ENSP com a introdução da cultura do planejamento nas atividades da gestão e o avanço na qualidade dos serviços públicos entregues para a sociedade.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT. NBR ISO 31000:2009 - **Gestão de Riscos - Princípios e Diretrizes**. 2009.

ACKOFF, R. L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: Coleção Administração e Gerência. 1976.

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Acadêmico de Direito**. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 1999.

ALMEIDA, Édison Franklin. **Gerenciamento de Riscos na Contratação de Serviços e a IN SEGES/MP nº 5/2017**. In: JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Terceirização: Legislação, doutrina e jurisprudência*. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. cap. 2, p. 41-54

ANSOFF, H. I. **A nova estratégia empresarial**. São Paulo: Atlas, 1990.

BAETA, André Pachioni. **Estruturando contratações eficientes com a nova IN SEGES/MP nº 5/2017: Foco no problema e Foco na solução**. In: JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Terceirização: Legislação, doutrina e jurisprudência*. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. cap. 5, p. 125-144.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>, acesso em: 18 ago. 2017.

BRASIL. **Site do Portal de Compras do governo federal (2018)**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/868-pgc-noticia>>. Acesso em: 03 maio 2018

BRASIL. **Site do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2018b)**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/o-ministerio/historia>>.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.271 de 07 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3555 de 8 de Agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 nov. 2017

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5450 de 31 de Maio de 2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 nov. 2017

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 200.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, em 25 de fevereiro de 1967.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº01 de 29 de Março de 2018.** Dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – Secretaria de Gestão. Brasília, DF. Disponível em :<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/861-pgc-in>>. Acesso em 20 de Jun 2018.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 02 de 30 de abril de 2008.** Dispõe sobre regras e diretrizes para contratação de serviços, continuados ou não. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Brasília, DF Disponível em:<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa n. 05, de 26 de maio de 2017.** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – Secretaria de Gestão. Brasília, DF. Disponível em:<<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoesnormativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>> Acesso em: 31 mai 2017.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa n. 11, de 01 de Abril de 2009.** A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei. Advocacia Geral da União. Brasília, DF. Disponível em: < <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/189172>>. Acesso em 26 de Jan 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei de nº 8.666/93 de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou fun-

ção na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências Diário Oficial da União, Brasília, 03 jun. 1992.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Referencial de Governança e Gestão do Sistema de Serviços Gerais – SISG / Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Gestão**. Brasília: MP, 2017.

\_\_\_\_\_. **Portaria n. 409, de 21 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre as garantias contratuais ao trabalhador na execução indireta de serviços e os limites à terceirização de atividades, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais federais controladas pela União. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/portarias/561-portaria-n-409-de-21-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em: 31 mai 2017.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas de União**. Site Institucional. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 03 de Mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão n. 2622/2015** – Plenário. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 27 de Set. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão n. 1793/2011** – Plenário. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 27 de Set. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão n. 10291/2017** – 1ª Câmara. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 27 de Set. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão n. 1214/2013** – 1ª Câmara. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 27 de Set. 2017

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão n. 5615/2008** – 1ª Câmara. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 27 de Set. 2017

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão n. 3067/2005** – 1ª Câmara. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 27 de Set. 2017

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão n. 415/2013** – 1ª Câmara. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 27 de Set. 2017

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão n. 768/2013** – 1ª Câmara. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 27 de Set. 2017

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão n. 1405/2016** – 1ª Câmara. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 27 de Set. 2017

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão n. 728/2008** – 1ª Câmara. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 27 de Set. 2017

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão n. 7070/2010** – 1ª Câmara. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 27 de Set. 2017

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão n. 2352/2016** – 1ª Câmara. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 27 de Set. 2017

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão n. 1067/2016** – 1ª Câmara. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 27 de Set. 2017

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas de União. **Acórdão n. 1214/2013** – 1ª Câmara. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>> Acesso em: 27 de Set. 2017

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública**: Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** . Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório Anual de Atividades 2012**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2012.

BRASILIANO, Antônio Celso Ribeiro. **Controles internos: ferramentas de gestão de riscos**. Acesso em 26/01/2018. Disponível em:<[http://www.brasiliano.com.br/revistas/edicao\\_55.pdf?PHPSESSID=db13da722b5c4810dad9eba391e39792](http://www.brasiliano.com.br/revistas/edicao_55.pdf?PHPSESSID=db13da722b5c4810dad9eba391e39792)>.

BRENTANO, Alexandre. **A utilização da contratação emergencial – dispensada- pela Administração Pública**, 2013. Acesso em 20 de Ago de 2018. Disponível em : <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-utilizacao-da-contratacao-emergencial-dispensada-pela-administracao-publica,46028.html>>

BRYSON, J. M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement**. 3ª Edição. San Francisco, Jossey - Bass Publishers, 2004.

CACHANOSKY, Iván. **Eficiencia técnica, eficiencia económica y eficiencia dinámica. Procesos de Mercado**: Revista Europea de Economía Política, v. 9, n. 2, p. 51-80, 2012.

CHAVES, L.C. de A. **Ensaio sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal**: primeiras linhas sobre a fase do planejamento da contratação, segundo a Instrução Normativa 05 de 25 de maio de 2017/MP,2017. Acesso em 26 de jan. de 2018. Disponível em:<[https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp\\_id=162](https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=162)>.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Org.). **Internal Control: integrated framework**. United States of America: COSO, 1992. (Executive Summary).

COSO. **Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada**. (Sumário Executivo. Estrutura). PriceWaterhouseCoopers, COSO, Audibra, Nov. 2006

COSO. **Gerenciamento de Riscos Corporativos: estrutura integrada: técnicas de aplicação**. PricewaterhouseCoopers, COSO, Audibra. Nov. 2007.

CRÉMADEZ, M. & GRATEU, F. **Le Management Strategique Hospitalier**. Paris: Interditions, 1992;1997.

CRUZ, T. **Sistemas, Métodos & Processos: administrando organizações por meio de processos de negócios**. 3ªed. São Paulo: Atlas, 2015.

DAFT, R. L. (1999). **Administração**. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos.

DECENZO, David A., ROBBINS, Stephen P. **Fundamentos de administração**. 4. ed., São Paulo, Pearson, 2004.



DE OLIVEIRA, Régis Fernandes et al. **Manual de direito financeiro**. Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

DRUCKER, P. **Introdução à administração**. São Paulo: Pioneira, 1998.

\_\_\_\_\_. **Prática de administração de empresas**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962.

DE ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. **Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos**. Revista do TCU, n. 114, p. 53- 62, 2009.

DUCA, Fabio Vidal Pinheiro Del. **Análise Do Processo Licitatório Da Prefeitura Municipal De Passo Fundo. 2015**. 101 f. Dissertação Mestrado Profissional em Administração - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria. 2015.

DURÃO, P. **Licitación pública: parâmetro y supranacionalidad**. Curitiba: Juruá, 2015

EISENHARDT, K. M. **Building Theories from Case Study Research**. Academy of Management Review, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

ELOGROUP. Boas Práticas para o Uso Estratégico de Controles Internos. 2007. Disponível em:

<[www.bpmglobaltrends.com.br](http://www.bpmglobaltrends.com.br)>

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Apresentação da IN 05**, 2017. Acesso em 25 Fev 2018. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>>.

ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública. **Perfil Institucional**. Acesso em 26 Set. 2017. Disponível em: < <http://www.ENSP.fiocruz.br/portal-ENSP/>>.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2016 – ENSP**. Vice-Direção de Desenvolvimento Institucional (VDDIG). Acesso em 20 Fev. 2018, Disponível em <<http://www.ENSP.fiocruz.br/portal-ENSP/relatorios-gestao/pdf/rgestao2016.pdf>>.

FARIA, F.B.C. de, e Leite, A. F G. **A importância do projeto básico ou termo de referência bem elaborados no sucesso da contratação.** Artigo publicado em Set de 2016 Acesso em 20 Ago. 2018. Disponível em <[https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp\\_id=143](https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=143)>

FARIA, José Carlos. **Administração – Introdução ao Estudo.** São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1994.

FERRAZ, Lúcio. **IN 5 e a importância do planejamento nas contratações de serviços.** Artigo publicado em Outubro de 2017 Acesso em 26 Jan 2018. Disponível em: <<http://www.kaptum.com.br/in-5-e-importancia-do-planejamento-nas-contratacoes-de-servicos/>>.

FERREIRA, A.A.; REIS, A. C. F.; PEREIRA, M. I.(1997). **Gestão empresarial:** de Taylor aos nossos dias: evolução e tendência da moderna administração de empresas. São Paulo, Pioneira.

FIOCRUZ - **Fundação Oswaldo Cruz.** Perfil Institucional. Acesso em 26 Set 2018. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/pt-br/content/perfil-institucional>>.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final do VIII Congresso Interno.** Acesso em 20 de Junho de 2018. Disponível em : <https://congressointerno.fiocruz.br/relat%C3%B3rio-final-do-viii-congresso-interno-est%C3%A1-dispon%C3%ADvel>.

\_\_\_\_\_. **Plano Quadrienal FIOCRUZ 2011-2014.** VI Congresso Interno, A Fiocruz como Instituição Estratégica de Estado para a saúde. Fiocruz, Rio de Janeiro, 2014. Acesso em 26 de jan. de 2017. Disponível em: <<http://www.fiocruz.br/media/planoquadrienal20112014.pdf>>.

FERREIRA, A.A.; REIS, A. C. F.; PEREIRA, M. I.(1997). **Gestão empresarial:** de Taylor aos nossos dias: evolução e tendência da moderna administração de empresas. São Paulo, Pioneira.

FERNANDES, J.U.J. **Contratação Direta sem Licitação.** 9ª Edição 2011 - 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p.312.

FREITAS, F. T. DE. **Avaliar o impacto da fiscalização de serviços terceirizados na gestão dos gastos públicos na UnB.** Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília para obtenção do título de Mestre em Economia. Brasília, 2017.

FURTADO, Madeline Rocha. **Gestão de contratos de terceirização**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p 78.

HAMMER, M. **Towards the twenty-first century enterprise**. Boston: Hammer&Co., 1996. (Folheto).

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Como classificar as pesquisas. Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002. cap. 4, p.41-58.

GONÇALVES, Marivaldo De Sousa. **Um estudo sobre os fatores determinantes dos prazos das compras e contratações públicas através de pregão eletrônico no âmbito da Fiocruz – BA**. Dissertação mestrado profissional em Administração - Universidade Federal da Bahia-UFBA. Salvador. 2012.

HSIEH, Y.J. **A multilevel assessment of local contract management capacity and management reform nested in state contexts over time**. *Administration & Society*, v. 44, n.5, p.1-35, 2012.

HUERTA DE SOTO, JESÚS. **La teoría de la eficiencia dinámica. Procesos de Mercado**: *Revista Europea de Economía Política*, v. 1, n. 1, p. 11-71, 2004.

JUNIOR, F.U.T. **Planejamento das Licitações: O Planejamento das Licitações Públicas como Fator de Eficiência**. - Brasília [S.n], 2009.

JUNIOR, O. J. V. **A influência da estrutura e dos processos organizacionais nas contratações públicas**. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – Ebape/FGV para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, 2016.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LIMA, Fabiano de Andrade. **Os 17 anos do Termo de Referência: evolução histórica e a repercussão da IN SEGES/MP nº 5/2017**. In: JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Terceirização: Legislação, doutrina e jurisprudência*. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. cap. 3, p. 57-77.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas**. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LOBATO, David M. **Administração Estratégica**. Rio de Janeiro. Editoração Ed Ltda, 2000

MATUS, Carlos. **Adiós, señor presidente**. LOM, 1998.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: Ipea, 1993.

MARÇAL, M.F. **Implementação da política de planejamento das contratações de serviços na Fiocruz Pernambuco**. Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração. Salvador, 2018.

MAXIMIANO, A.C.A. **Introdução à Administração**. 7ª edição. Atlas, 2007.

MEDEIROS, Márcio Lima. **Planejamento para a área de licitações**, 2017. ENAP. Acesso em 20/01/2018. Disponível em:  
<<https://comunidades.enap.gov.br/mod/forum/discuss.php?d=64>>.

MENDES, E. V. **Os Sistemas de Serviços de Saúde: o que os gestores deveriam saber sobre sistemas complexos**. Fortaleza: Escola de Saúde Pública do Ceará, 2002.

MENDES, RENATO GERALDO, **O Processo de Contratação Pública – Fases, Etapas e Atos – Zênite**, 2012.

MINTZBERG, H. (1987). **A criação artesanal da estratégia**. In: MONTGOMERY, C.; PORTER, M. E. (1998). **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro, Campus.

MINTZBERG, Henry. **The rise and the fall of Strategic Planning**. Harvard Business Review, v.72, n. 1, p. 107-114, 1994.

MINTZBERG, H. **Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safari de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

OLIVEIRA, D.de P.R. **Administração Pública: foco na otimização do modelo administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

\_\_\_\_\_. **Administração de processos: conceitos, metodologias, práticas**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

OLIVEIRA, Lenice Iolanda de. **A lei e a Instrução Normativa: A força da Instrução Normativa**, 2016. Acesso em: 23 de Fev. de 2018. Disponível em: <<http://www.rochamarques.com.br/site/wp-content/uploads/pdf/a-lei-e-a-instrucao-normativa.pdf>>.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia Científica: Um manual para a realização de pesquisas em administração**. Catalão: UFG, 2011.

PALUDO, A.V. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prática**. São Paulo: Atlas, 2014.

PESSOA NETO, J. A.; CORREIA, M. B. C. **Comentários ao regime diferenciado de contratação lei 12.462/11: uma perspectiva gerencial**. Curitiba: Negócios Públicos, 2015.

PINTO, A. L. **O Planejamento Estratégico na Administração Pública Brasileira: rumos e perspectivas**. Cadernos FUNDAP, São Paulo, ano 2, nº 4, p. 4-13, junho de 1982.

PORTO, Cláudio (org.). **Introdução ao Planejamento Estratégico Corporativo**. Brasília. Macroplan Prospectiva & Estratégia, 1998 (mimeo).

RIBEIRO, R. **A lenta evolução da gestão de obras públicas no Brasil**. E-legis, Brasília, n. 8. p. 82-103, jan./jun. 2012.

RIVERA, Francisco Javier Uribe. **Planejamento e gestão em saúde: conceitos, história e propostas**. Francisco Javier Uribe Rivera e Elizabeth Artmann. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

RIVERA, F.J. U. **Planejamento estratégico-situacional ou controle de qualidade total em saúde? Um contraponto teórico-metodológico**. Cadernos Fundap, 19: 25-26, 1996.

ROMZEK, B.S.; JOHNSTON, J.M. **Effective contract implementation and management: a preliminary model**. Journal of Public Administration Research and Theory, v.12, n.3, p.423-453, 2002.

SALLES, Alexandre Aroeira. **Ação de improbidade, controle externo e economicidade--as diferentes consequências jurídicas entre a atuação administrativa ilegal e a antieconômica (ou irregular)**. RDA: Revista de Direito Administrativo, v. 271, p. 223, 2016.

SANTOS, A. A., QUELHAS, O.L.G. **Administração de contratos no setor público: uma revisão da literatura**. In IX Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2013. Acesso em: 25 de fev. de 2018. Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.inovarse.org/filebrowser/download/15430>>.

SANTOS, L. R. L. dos. **Fiscalização de contratos**. Escola Nacional de Administração Pública. ENAP/DDG, 2013.

SCHENDEL, D. E.; HOFER, C. W. **Strategic management: A new view of business policy and planning**. Boston: Little, Brown. 1979.

SEBRAE. **Apostila do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)**. Sistema de Registro de Preços – SRP. – Brasília: Sebrae, 2017. Acesso em 05/09/2018. Disponível em <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/SEBRAE/Sistema-de-Registro-de-Preos---SRP.pdf>>

SIAFI GERENCIAL. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)**. Acesso em 20/11/2017. Disponível em: <<https://siafi.tesouro.gov.br/senha/public/pages/security/login.jsf>>.

SILVA, MAGNO ANTÔNIO DA. **O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas**. Revista do TCU. Edição de Set/Dez de 2013. Acesso em 30/07/2018. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/68>>.

SILVA, Weberson. **Aspectos práticos de utilização da nova instrução normativa de contratação de serviços**. In: JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Terceirização: Legislação, doutrina e jurisprudência. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. cap. 8, p. 185-198

SOBRAL, F.; PECI, A. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. São Paulo: Pearson-Prentice Hall, 2008.

SOUSA, Karine Lilian de. **A fase interna e o conteúdo do instrumento convocatório e da minuta contratual à luz da instrução normativa SEGES/MP Nº5/2017**. In: JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Terceirização: Legislação, doutrina e jurisprudência. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. cap. 4, p. 81-122

SOUZA, K.; BRASIL, F. **Como gerenciar riscos na Administração Pública. Estudo Prático em Licitações**. Curitiba: Editora Negócios Públicos do Brasil, 2017.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 7. Ed. Salvador: Jus Podium, 2015.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Três enfoques na pesquisa em ciências sociais: o positivismo, a fenomenologia e o marxismo**. Introdução à pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Atlas, 1987.

TROSA, S. **A Gestão Pública por Resultados: quando o Estado se compromete**. Brasília: Enap, Revan, 2001.

WOLF, C.; FLOYD, S. W. **Strategic Planning Research Toward a Theory-Driven Agenda**. *Journal of Management*, 2013.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZIMMERMAN, Fábio. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Programa de Desenvolvimento de Gerentes Operacionais. Apostila do Módulo 2: **Planejamento e Gestão Governamental**. Brasília, 2014. Acesso em: 28 Fev. de 2018, Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2261/1/1.%20Apostila%20-%20M%C3%B3dulo%20-%20Planejamento%20e%20Gest%C3%A3o%20Organizacional.pdf>>.

ZYMLER, Benjamim. **A evolução legislativa e os antecedentes jurisprudenciais que levaram à edição da IN SEGES/MP nº 5/2017**. In: JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Terceirização: Legislação, doutrina e jurisprudência*. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. cap. 1, p. 17-38

**APÊNDICE I – RELAÇÃO DOS CONTRATOS ENTRE 2010 E 2018**

ANO	Nº	Data do início contrato	PROCESSO	EMPRESA	OBJETO	VALOR ANUAL	Tipo de Contrato	O contrato é emergencial ?	Houve aditivo de valor ?	Número de aditivos ?	Total do valor contratual	Tempo após a assinatura do contrato (MESES)
2010	01/2010	10/03/2010	25388.000.830/2009-15	PROEN	Contratação de empresa especializada no ramo de engenharia, para prestação de serviços continuados de manutenção preventiva/corretiva (predial, instalações elétricas, hidráulicas, hidrosanitárias e pluviais) interna e externa	R\$ 1.406.826,91	Mão de obra de dedicação exclusiva		sim	1	R\$ 1.744.465,37	31,00
2010	02/2010	17/05/2010	25388.000297/2010-17	MILÊNIO	Contratação de empresa prestação de serviços de apoio administrativo e assistencial, para a Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca-ENSP/FIOCRUZ, em caráter "EMERGENCIAL" por 90 (noventa) dias	R\$ 1.332.861,09	Mão de obra de dedicação exclusiva	sim	sim	1	R\$ 1.666.076,36	2,00
2010	04/2010	29/07/2010	25388.000038/2010-96	AGILENT TECHNOLOGIES BRASIL LTDA	Serviços de manutenção corretiva e preventiva de equipamentos de laboratórios do DSSA e do Cesteh da marca Agilent, com inclusão de partes e peças, pelo período de 12 (doze) meses	R\$ 107.951,22	Manutenção de equipamentos			1	R\$ 107.951,22	
2010	05/2010	01/11/2010	25388.000344/2010-22,	QUATTRI DESENHOS S/C LTDA	Prestação de serviço de revisão de inglês e versão de português ou espanhol, para o inglês, pelo período de 12 (doze) meses	R\$ 105.000,00	Serviço de revisão de texto		sim	1	R\$ 131.250,00	47,00
2010	06/2010	01/10/2010	25388.000139/2010-67	MILÊNIO	Prestação de serviços de apoio institucional na área de GESTÃO ADMINISTRATIVA (GESTÃO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL) e SUPORTE À ASSISTÊNCIA (LABORATÓRIO, AMBULATÓRIO E FARMÁCIA) da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca - ENSP/FIOCRUZ, de forma contínua, pelo período de 12 (doze) meses	R\$ 8.922.475,44	Mão de obra de dedicação exclusiva		sim	1	R\$ 11.153.094,30	2,00



2010	08/2010	01/11/2010	25388.0001 39/2010-67	TECHBIZ	Prestação de serviços de apoio institucional na área de TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca - ENSP/FIOCRUZ, de forma contínua, pelo período de 12 (doze) meses	R\$ 3.298.700 ,00	Serviços de TI		sim	1	R\$ 4.123.375,00	1,00
2010	16/2010	09/12/2010	25388.0010 12/2010-65	NETMAKER	Prestação de serviços especializados de suporte à tecnologia da informação da ENSP/FIOCRUZ com fornecimento de mão de obra - sob o regime de locação - pela contratação de profissionais de TI	R\$ 310.237,6 8	Serviços de TI		sim	1	R\$ 387.797,10	5,00
2011	01/2011	12/04/2011	25388.0009 56/2010-15	JASINTEL	Fornecimento, pela CONTRATADA, de central telefônica PABX plataforma de convergência JP, de fabricação Siemens, modelo HIPATH 400, última versão, com instalação e garantia	R\$ 635.000,0 0	Telefonia			1	R\$ 635.000,00	
2011	02/2011	23/05/2011	25388.0010 90/2010-60	CLARIM	Prestação de serviços de adequação, padronização e reparos da estrutura da rede de dados da ENSP/FIOCRUZ	R\$ 160.650,0 0	Serviços de TI	sim	sim	1	R\$ 197.599,50	3,00
2011	03/2011	14/07/2011	25388.0009 59/2010-59	INTERACTION	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REVISÃO DE ARTIGOS E TRABALHOS ACADÊMICOS, TÉCNICOS E CIENTÍFICOS NO CAMPO DA SAÚDE NO IDIOMA PORTUGUÊS, INGLÊS, ESPANHOL OU FRANCÊS	R\$ 173.375,0 0	Serviço de revisão de texto		sim	1	R\$ 216.718,75	12,00
2011	07/2011	04/10/2011	25388.0005 76/2011-61	NETMAKER	Prestação de serviços especializados de suporte à tecnologia da informação da ENSP/FIOCRUZ com fornecimento de mão de obra - sob o regime de locação - pela contratação de profissionais de TI	R\$ 181.961,2 2	Serviços de TI			1	R\$ 181.961,22	
2011	08/2011	26/10/2011	25388.0006 18/2011-64	PERKINELMER	Fornecimento, pela CONTRATADA, de 01 espectômetro de absorção atômica com forno de grafite modelo 900Z THGA, marca PerkinElmer, para o Setor de Metais do Laboratório de Toxicologia do CESTEH/ENSP/FIOCRUZ	R\$ 150.000,0 0	Forneci- mento de equipa- mento			1	R\$ 150.000,00	
2011	11/2011	29/12/2011	25388.0008 55/2011-25	EDIOURO	Prestação de serviços de pré-impressão em CTP e impressão de folder, cartazes, pastas, certificados, diplomas, marcadores de livros, folhetos, livros, envelopes e outros serviços afins	R\$ 399.994,0 0	Serviço de im- pressão			1	R\$ 399.994,00	
2011	12/2011	02/01/2012	25388.0000 77/2011-74	CLARIM	Prestação de serviços especializados em Tecnologia da Informação (TI), compreendendo o suporte técnico, a sustentação, a administração e o monitoramento do ambiente de TI, das soluções tecnológicas implementadas e dos sistemas processados nesses ambientes	R\$ 585.000,0 0	Serviços de TI			1	R\$ 585.000,00	

2011	13/2011	20/12/2011	25388.0005 92/2011-54	BECTON	Fornecimento, pela CONTRATADA, de materiais de consumo para laboratório, para utilização em teste automatizado com cessão do equipamento Bactec MGIT960	R\$ 695.269,3 2	Fornecimento de material de consumo			1	R\$ 695.269,32	
2011	30/2011	27/12/2011	25388.0008 52/2011-91	AGILENT TECHNOLOGIES BRASIL LTDA	Prestação de Serviços de Manutenção de Cromatógrafo de Alta Resolução com Detector de Captura de Elétron (ECD) de Detector Fotométrico por Chama (FPD) e Prestação de Serviços de Manutenção Corretiva e Preventiva com Qualificação e Fornecimento de Peças e Partes dos Equipamentos Localizados no Setor de Análises Químicas de Micropoluentes Ambientais do Departamento de Saneamento e Saúde Ambiental	R\$ 142.996,2 0	Manutenção de equipamentos	sim	1	R\$ 172.567,81	48,00	
2011	31/2011	18/01/2012	25388.0010 24/2011-71	PROEN	Contratação, em caráter EMERGENCIAL, de empresa especializada no ramo de engenharia, para prestação de serviços continuados de operação e manutenção do Sistema de Automação e manutenção preventiva e corretiva das instalações prediais, hidrosanitárias, portas e portões de aço, porta Blindex, pára-raios, aterramento, bem como pequenas reformas civis e de reparos em bens móveis, dos sistemas mecânicos, automação dos equipamentos das redes de frio (Câmaras Frias, Compressores, Condensadores, Tanques de Líquido Refrigerante, Forçadores ou Unidades Evaporativas, Freezers – tipo horizontal, Geladeira – tipo doméstica. Aparelhos de Ar Condicionado – de parede e Cortinas de Ar), circuito interno de TV (CFTV) e controle de acesso, com fornecimento de mão-de-obra e ferramental, necessários à execução dos mesmos no laboratório de Biossegurança em Tuberculose NB3 do Centro de Referência Professor Helio Fraga/CRPHF	R\$ 111.215,9 3	Mão de obra de dedicação exclusiva	sim	1	R\$ 111.215,93		
2011	-		25388.0007 91/2010-81	LECASA	TERMO DE PERMISSÃO ONEROSA DE USO, À TÍTULO PRECÁRIO	R\$ -	Permissão onerosa - restaurante da ENSP			1	R\$ -	

2012	01/2012	26/01/2012	25388.0006 86/2011-23	SAS INSTITUTE	Aquisição do pacote estatístico SAS Acadêmico, produto EAS (Education Analytic Suite), 32 e 64 bits, para utilização no ambiente Windows (para instalação em PC)	R\$ 11.376,85	Aquisição de software de informática			1	R\$ 11.376,85	
2012	03/2012	03/04/2012	25388.0006 54/2011-28	ARDO DO BR	Prestação de serviços de Locação de Galpão	R\$ 100.968,00	Locação de galpão			1	R\$ 100.968,00	
2012	04/2012	25/05/2012	25388.0000 94/2012-92	LABTEST	Fornecimento, pela CONTRATADA, de materiais de consumo para laboratório, para utilização em teste automatizado com cessão do equipamento e de materiais (kits de reagentes para realização de exames de bioquímica com cessão de equipamento)	R\$ 89.918,40	Fornecimento de material de consumo	sim		1	R\$ 112.398,00	8,00
2012	05/2012	05/06/2012	25388.0009 65/2011-97	TRIGGER	Prestação de serviços, pela CONTRATADA, de manutenção do Sistema Licitaweb, produto registrado no INPI sob Nº 07927-0	R\$ 72.000,00	Manutenção de sistema Licitaweb			1	R\$ 72.000,00	
2012	06/2012	13/06/2012	25388.0001 34/2011-15	GM MINISTER	Prestação de serviços gráficos pelos sistemas off set tradicional (DTP – Direct to Plate) e digital (CTP – Computer to Plate), com impressão monocromática e policromática, (CMYK e cores especiais), incluindo revestimentos, acabamentos, manuseios, armazenamentos, transportes e todo o material de suprimento das edições da Revista Cadernos de Saúde Pública, da Revista Radis – Comunicação em Saúde e de outros materiais gráficos adiante especificados, pelo período de 12 meses	R\$ 3.393.821,39	Serviço de impressão			1	R\$ 3.393.821,39	
2012	11/2012	25/09/2012	25388.0000 77/2011-74	VERTOTECH	Prestação de serviços especializados em Tecnologia da Informação (TI), compreendendo o suporte técnico, a sustentação, a administração e o monitoramento do ambiente de TI, das soluções tecnológicas implementadas e dos sistemas processados nesses ambientes	R\$ 408.011,05	Serviços de TI	sim		1	R\$ 510.013,81	6,00
2012	12/2012	05/10/2012	25388.0001 70/2012-60	LIFE TECHNOLOGIES	Fornecimento, pela CONTRATADA, de reagentes e insumos de laboratório a serem utilizados em equipamento existente no CRPHF/ENSP	R\$ 85.466,14	Fornecimento de material de consumo			1	R\$ 85.466,14	

2012	13/2012	31/08/2012	25388.0000 99/2012-15	TELEMAR	Prestação de serviços de enlace de comunicação de dados para interligação do departamento Hélio Fraga, com a rede local da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca	R\$ 53.000,00	Serviços de TI			1	R\$ 53.000,00	
2012	14/2012	30/08/2012	25388.0002 83/2012-65	D-MED	Fornecimento, pela CONTRATADA, de materiais de consumo para laboratório, para utilização em teste automatizado com cessão do equipamento e de materiais (kits de reagentes para realização de exames de bioquímica com cessão de equipamento)	R\$ 48.556,80	Fornecimento de material de consumo			1	R\$ 48.556,80	
2012	16/2012	30/10/2012	25388.0002 26/2012-86	SEMINTER SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO E COMÉRCIO LTDA - EPP	Prestação de serviço especializado, pela CONTRATADA, para execução de manutenção preventiva e corretiva em equipamento autoclave da marca BAUMER, modelo B-256 P, situado no Laboratório de Bacteriologia NB3, Centro de Referência Professor Hélio Fraga	R\$ 17.400,00	Manutenção de equipamentos			1	R\$ 17.400,00	
2012	18/2012	26/09/2012	25388.0002 99/2011-97	ANDRÉ VICTOR	Prestação de serviços de organização de eventos para a ENSP/FIOCRUZ, pelo período de 12 meses	R\$ 15.957.72 1,14	Serviço de organização de eventos			1	R\$ 15.957.721,1 4	
2012	22/2012	21/11/2012	25388.0004 37/2012-19	METROHM	Prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva dos equipamentos: Cromatógrafo de íons(modelo IC 790) e Amostrador Automático (modelo 863 Compact Autosampler) com fornecimento de peças	R\$ 25.919,04	Manutenção de equipamentos		sim	1	R\$ 26.696,61	23,00
2013	01/2013	11/01/2013	25388.0004 67/2012-25	ELETR.GUTERR ES	Prestação de Serviços especializados em manutenção e assistência técnica em portas de vidro temperado com molas hidráulicas portas blindex, a ser realizado em 29 (vinte e nove) portas, das quais 02 (duas) portas são automatizadas	R\$ 29.698,99	Manutenção de equipamentos		sim	1	R\$ 31.748,22	36,00
2013	02/2013	28/06/2013	25388.0002 51/2012-60	PERKINELMER	Prestação de serviços de manutenção e qualificação de equipamento de laboratório, com inclusão de partes e peças	R\$ 33.103,66	Manutenção de equipamentos			1	R\$ 33.103,66	
2013	03/2013	23/01/2013	25388.0004 38/2012-63	BECTON	Fornecimento, pela CONTRATADA, de testes automatizados para diagnóstico de tuberculose, com cessão de 02 equipamentos,	R\$ 630.357,5 6	Testes em equipamentos			1	R\$ 630.357,56	

2013	04/2013	22/03/2013	25388.0008 28/2012-33	DOCPRO	Prestação de serviços de digitalização do acervo de recortes de jornais e revistas (clippings) – produzido e acumulado entre 1982 e 2012 -, criando assim a hemeroteca Radis	R\$ 203.170,00	Serviço de digitalização de documentos			1	R\$ 203.170,00	
2013	05/2013	20/03/2013	25388.0001 38/2013-65	NOVA RIO	Contratação, em caráter EMERGENCIAL, de empresa para prestação de serviços continuados de manutenção preventiva/corretiva (predial, instalações elétricas, hidráulicas, hidro sanitárias e pluviais) interna e externa do complexo denominado ENSP/FIOCRUZ, pelo período de 180 (cento e oitenta) dias, incluindo mão de obra, ferramentas, epis, etc	R\$ 1.417.213,50	Mão de obra de dedicação exclusiva	sim	sim	1	R\$ 1.771.516,88	4,00
2013	12/2013	14/08/2013	25388.0008 54/2012-61	WP SISTEMAS	Locação de máquina impressora laser colorida digital multifuncional	R\$ 113.199,96	Outsourcing (locação de impressora)		sim	1	R\$ 141.499,95	11,00
2013	13/2013	23/08/2013	25388.0003 04/2013-23	LIFE TEC	Fornecimento, pela CONTRATADA, de reagentes e insumos de laboratório a serem utilizados em equipamento existente no CRPHF/ENSP	R\$ 101.316,68	Fornecimento de material de consumo			1	R\$ 101.316,68	
2013	14/2013	26/08/2013	25388.0009 02/2012-11	FILM SERVICE	Prestação de serviços, pela CONTRATADA de manutenção preventiva e corretiva com fornecimento/substituição de partes, peças, acessórios, incluindo software, para o equipamento instalado na unidade móvel de RAIOS X do Centro de Referência Professor Hélio Fraga (CRPHF)	R\$ 36.000,00	Serviço de manutenção de equipamentos			1	R\$ 36.000,00	
2013	29/2013	20/09/2013	25388.0006 81/2013-62	NOVA RIO	Contratação, em caráter EMERGENCIAL, de empresa para prestação de serviços continuados de manutenção preventiva/corretiva (predial, instalações elétricas, hidráulicas, hidro sanitárias e pluviais) interna e externa do complexo denominado ENSP/FIOCRUZ, pelo período de até 90 (noventa) dias, incluindo mão de obra, ferramentas, EPI'S	R\$ 647.716,56	Mão de obra de dedicação exclusiva	sim		1	R\$ 647.716,56	
2013	32/2013	13/11/2013	25388.0007 45/2012-44	WERFEN	Fornecimento, pela CONTRATADA de Kit GeneXpert MTB/RIF (CEPHEID,USA system) específico para uso em equipamento (GENEXPERT CEPHEID, USA) localizado no CRPHF/ENSP	R\$ 300.200,00	Fornecimento de material de consumo			1	R\$ 300.200,00	

2013	58/2013	06/12/2013	25388.0005 78/2013-12	CONBRÁS	Prestação de serviços de manutenção preventiva/corretiva (predial, instalações elétricas, hidráulicas, hidro sanitárias e pluviais) interna e externa da ENSP/FIOCRUZ, operação, manutenção preventiva e corretiva do sistema de ar condicionado central no ambulatório de referência para casos de tuberculose e também do auditório número 01 do Centro de Referência Professor Hélio Fraga – CRPHF	R\$ 2.973.087 ,59	Mão de obra de dedicação exclusiva			1	R\$ 2.973.087,59	
2013	-		25388.0003 68/2013-24	BRANDÃO	Permissão Onerosa de Uso dos espaços físicos destinados à exploração comercial de serviços de reprografia, plastificação e encadernação de documentos, aos usuários internos e externos da FIOCRUZ	R\$ -	Permissão onerosa - serviço de reprografia			1	R\$ -	
2013	-		25388.0005 61/2013-65	SOMBREIRO	PERMISSÃO ONEROSA DE USO para exploração comercial de espaço destinado à prestação de serviços de restaurante e de alimentação em geral, localizado no Campus da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz	R\$ -	Permissão onerosa - restaurante da ENSP			1	R\$ -	
2014	01/2014	02/01/2014	25388.0007 50/2013-38	PERRONE	Prestação de Serviço de manuseio mensal de até 120.000 exemplares da revistas RADIS	R\$ 200.388,0 0	Manuseio da revista Radis			1	R\$ 200.388,00	
2014	-		25388.0008 07/2013-07	VIDA LIGHT	PERMISSÃO ONEROSA DE USO para exploração comercial de espaço destinado à prestação de serviços de restaurante e de alimentação em geral, localizado no Campus da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz	R\$ 141.600,0 0	Permissão onerosa - restaurante da ENSP			1	R\$ 141.600,00	

2014	03/2014	13/06/2014	25388.000188/2014-23	EDIOURO	A prestação de serviços gráficos pelos sistemas off set tradicional (DTP – Direct to Plate) e digital (CTP – Computer to Plate), com impressão monocromática e policromática, (CMYK e cores especiais), incluindo revestimentos, acabamentos, manuseios, armazenamentos, transportes e todo o material de suprimento das edições da Revista Cadernos de Saúde Pública, da Revista Radi	R\$ 1.696.910,70	Prestação de serviços gráficos	sim		1	R\$ 1.696.910,70	
2014	04/2014	07/08/2014	25388.000187/2014-89	LIGA SISTEMAS DE INFORMÁTICA LTDA – ME	Contratação de serviço contínuo de informatização laboratorial para o Laboratório de Ensino e Pesquisa do LADEP/CSEGSF/ENSP	R\$ 168.198,00	Serviços de TI		sim	1	R\$ 176.607,90	23,00
2014	09/2014	31/10/2014	25388.000234/2014-94	ROTAPLAN GRÁFICA E EDITORA LTDA EPP	contratação de serviços de gráficos pelos sistemas <i>off set</i> tradicional (DTP – Direct to Plate) e digital (CTP – Computer to Plate), com impressão monocromática e policromática, (CMYK e cores especiais)	R\$ 1.031.304,00	Prestação de serviços gráficos		sim	1	R\$ 1.111.745,71	23,00
2014	13/2014	30/12/2014	25388.000564/2014-80	EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS.	CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS e VENDA DE PRODUTOS	R\$ 9.990.000,00	Prestação de serviços de entrega da revista RADIS			1	R\$ 9.990.000,00	
2015	01/2015	09/01/2015	25388.000227/2014-92	AVANTI TELEINFORMÁTICA LTDA EPP	contratação de Serviços de Gestão em Telecomunicações, visando a tarifação das ligações controle do tráfego telefônico em todas as rotas e monitoramento de falhas nos entroncamentos digitais das centrais telefônicas da Escola Nacional de Saúde Pública (Campus Manguinhos) e no Centro de Referência Professor Hélio Fraga (Campus Jacarepaguá), com objetivo de identificar e qualificar os custos de cada ramal/usuário dos setores da ENSP	R\$ 40.680,00	Prestação de serviços de telecomunicações			1	R\$ 40.680,00	

2015	03/2015	04/05/2015	25388.000 450/2014-30	BRASFILTER INDUSTRIA E COMÉRCIO LTDA.	Prestação de Serviços de Locação, Manutenção e Assistência Técnica de 64 (sessenta e quatro), purificadores de água potável, no complexo da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, no Campus de Manguinhos e Jacarepaguá, no prédio Ernani Braga e no Centro de Referência Professor Hélio Fraga – CRPHF	R\$ 52.608,00	Manutenção dos bebedouros da ENSP			1	R\$ 52.608,00	
2015	06/2015	09/03/2015	25388.000 200/2014-08	PERKIN ELMER DO BRASIL LTDA	Prestação de Serviços de Manutenção Corretiva, Qualitativa e Preventiva dos Equipamentos Espectrômetro de Absorção Atômica AA800, com chama / forno de grafite nº de série 800S4040502 e Espectrômetro de absorção atômica com sistema de injeção automática de fluxo PINAACLE 900 nº de série PZAS11122101	R\$ 57.496,44	Manutenção de equipamentos	sim	1	R\$ 51.746,80	11,00	
2015	16/2015	20/08/2015	25388.000 311/2015-97	CTIS TECNOLOGIA S/A	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SUPORTE ÀS EQUIPES DE GESTÃO DE INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA	R\$ 2.969.600 ,00	Serviços de TI		1	R\$ 2.969.600,00		
2015	17/2015	10/07/2015	25388.000 330/2015-13	CPM BRAXIS S.A	Contratação de Fábrica de Software, por ponto de função, para execução de serviços técnicos na área de Tecnologia da Informação de acordo com as especificações, métricas, padrões técnicos de desempenho e qualidade estabelecidos	R\$ 1.477.476 ,00	Serviços de TI		1	R\$ 1.477.476,00		
2015	22/2015	29/09/2015	25388.000 195/2015-14	PLANEJAR TERCEIRIZAÇÃ O E SERVIÇOS EIRELI	Contratação de serviços de apoio administrativo	R\$ 3.725.712 ,12	Mão de obra de dedicação exclusiva	sim	1	R\$ 4.070.713,06	33,00	
2015	23/2015	29/09/2015	25388.000 195/2015-14	ESPAÇO SERVIÇOS ESPECIALIZADO S LTDA.	Contratação de serviços de apoio administrativo, apoio a gestão institucional e suporte técnico à saúde	R\$ 18.248.00 0,00	Mão de obra de dedicação exclusiva	sim	2	R\$ 21.120.782,6 4	28,00	
2016	01/2016	06/01/2016	25388.000 292/2015-07	EMPRESA SIMPRESS COMÉRCIO, LOCAÇÃO E SERVIÇOS LTDA	Empresa especializada para prestação de serviços de impressão (outsourcing), por registro de preços com fornecimento de equipamentos, sistema de gerenciamento de impressões, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos com fornecimento de peças e componentes, suprimentos, insumos/consumíveis (toner, cilindro), exceto papel	R\$ 343.355,3 4	Outsourcing - serviço de impressão	sim	1	R\$ 360.523,11	11,00	



2016	02/2016	16/02/2016	25388.00 0470/2015-91	QUATTRI DESENHOS S/C LTDA	Prestação de serviço de revisão de inglês e versão de português ou espanhol, para o inglês, pelo período de 12 (doze) meses	R\$ 106.800,00	Serviço de revisão de texto		sim	1	R\$ 133.500,00	7,00
2016	03/2016	16/02/2016	25388.000 470/2015-93	C. PETERSON TRADUÇÃO E INTERPRETAÇÃO O LTDA.	Serviços de revisão de textos científicos e textos não jornalísticos na língua inglesa	R\$ 75.000,00	Serviço de revisão de texto		sim	1	R\$ 93.750,00	8,00
2017	01/2017	07/02/2017	25388.000 467/2016-59	EMPRESA FGF COMÉRCIO E SERVIÇO DE ESTERILIZAÇÃO EM OXIDO DE ETILENO LTDA	Contratação de empresa para esterilização por óxido de etileno	R\$ 19.564,56	Serviços de esterilização		sim	1	R\$ 20.141,71	8,00
2017	02/2017	01/02/2017	25388.000 583/2016-78	C. PETERSON TRADUÇÃO E INTERPRETAÇÃO O LTDA.	versão/tradução literária de textos científicos e textos não jornalísticos da língua portuguesa e/ou espanhola para a língua inglesa (e da língua inglesa para a língua portuguesa) a fim de atender a uma demanda dos Cadernos de Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca	R\$ 108.000,00	Serviço de revisão de texto			1	R\$ 108.000,00	
2017	03/2017	01/02/2017	25388.000 486/2016-85	TIKINET EDIÇÃO LTDA	Contratação de serviços de contratação da prestação de serviços de revisão de textos científicos e textos não jornalísticos da língua inglesa a fim de atender a uma demanda dos Cadernos de Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca	R\$ 69.660,00	Serviço de revisão de texto			1	R\$ 69.660,00	
2017	04/2017	03/02/2017	25388.000 520/2016-00	COMERCIO E SERVICOS EM GERAL LOBAOEIRELI	CONTRATAÇÃO DA EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E MANUSEIO MENSAL DE 100.000 EXEMPLARES DA REVISTA RADIS, CONFORME PROJETO BÁSICO.	R\$ 218.400,00	Manuseio da revista Radis			1	R\$ 218.400,00	
2017	07/2017	08/03/2017	25388.000 155/2016-45	CONTROL LAB CONTROLE DE QUALIDADE PARA LABORATÓRIOS LTDA	contratação da empresa especializada em provedor de painéis de lâminas para avaliação de qualidade de baciloscopia em tuberculose	R\$ 52.237,24	Fornecimento de material de consumo			1	R\$ 52.237,24	
2017	08/2017	17/03/2017	25388.0005 94/2016-58	AGILENT TECHNOLOGIES BRASIL LTDA	Prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva com qualificação e fornecimento de peças	R\$ 123.673,69	Manutenção de equipamentos			1	R\$ 123.673,69	

2017	10/2017	09/05/2017	25388.0000 35/2017-29	EMPRESA S.M. 21 ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO S.A.	contratação de serviços continuados de manutenção preventiva, preditiva e corretiva (das edificações, instalações elétricas e eletrônicas, hidráulicas, sanitárias, drenagem, pluviais, lajes e coberturas), interna e externa da ENSP e CRPHF/FIOCRUZ. Incluindo operação, manutenção preventiva e corretiva do sistema de ar condicionado do ambulatório de referência para casos de tuberculose, do auditório número 01 do Centro de Referência Professor Hélio Fraga – CRPHF, bem como dos condicionadores de ar de janela e Split das edificações	R\$ 5.485.999 ,50	Mão de obra de dedicação exclusiva			1	R\$ 5.485.999,50	
2017	12/2017	09/06/2017	25388.0003 62/2015-19	ÍCONE VIAGENS E EVENTOS LTD ME.	contratação de serviços de Empresa Especializada de viabilização de Eventos	R\$ 17.721.70 6,44	Serviço de organização de eventos			1	R\$ 17.721.706,4 4	
2017	38/2017	01/06/2018	25388.0003 50/2017-56	SEMINTER SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO E COMÉRCIO LTDA - EPP	contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva autoclave do Helio Fraga	R\$ 23.760,00	Manutenção de equipamentos			1	R\$ 23.760,00	
2018	01/2018	24/01/2018	25388.0002 49/2017- 03-001	MENDEX NETWORKS TELECOMUNIC AÇÕES LTDA – EPP.	contratação de empresa para a prestação de serviços de enlace de comunicação de dados para a interligação do Departamento Hélio Fraga, com a rede local da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca	R\$ 129.157,0 0	Serviço de telecomunicações			1	R\$ 129.157,00	

Fonte: Elaborado pelo autor

## ANEXO 1 – FORMULÁRIO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS NA ENSP

# CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ORIENTAÇÕES PROJETO BÁSICO

### O SETOR REQUISITANTE DEVERÁ ATENDER AS INDICAÇÕES A SEGUIR:

E para o Setor de Gestão em Compras melhor atender as necessidades, é necessário que o Requisitante preencha os dados abaixo para abertura do Processo de Contratação e remeta este formulário e os documentos abaixo relacionados para o SECOM:

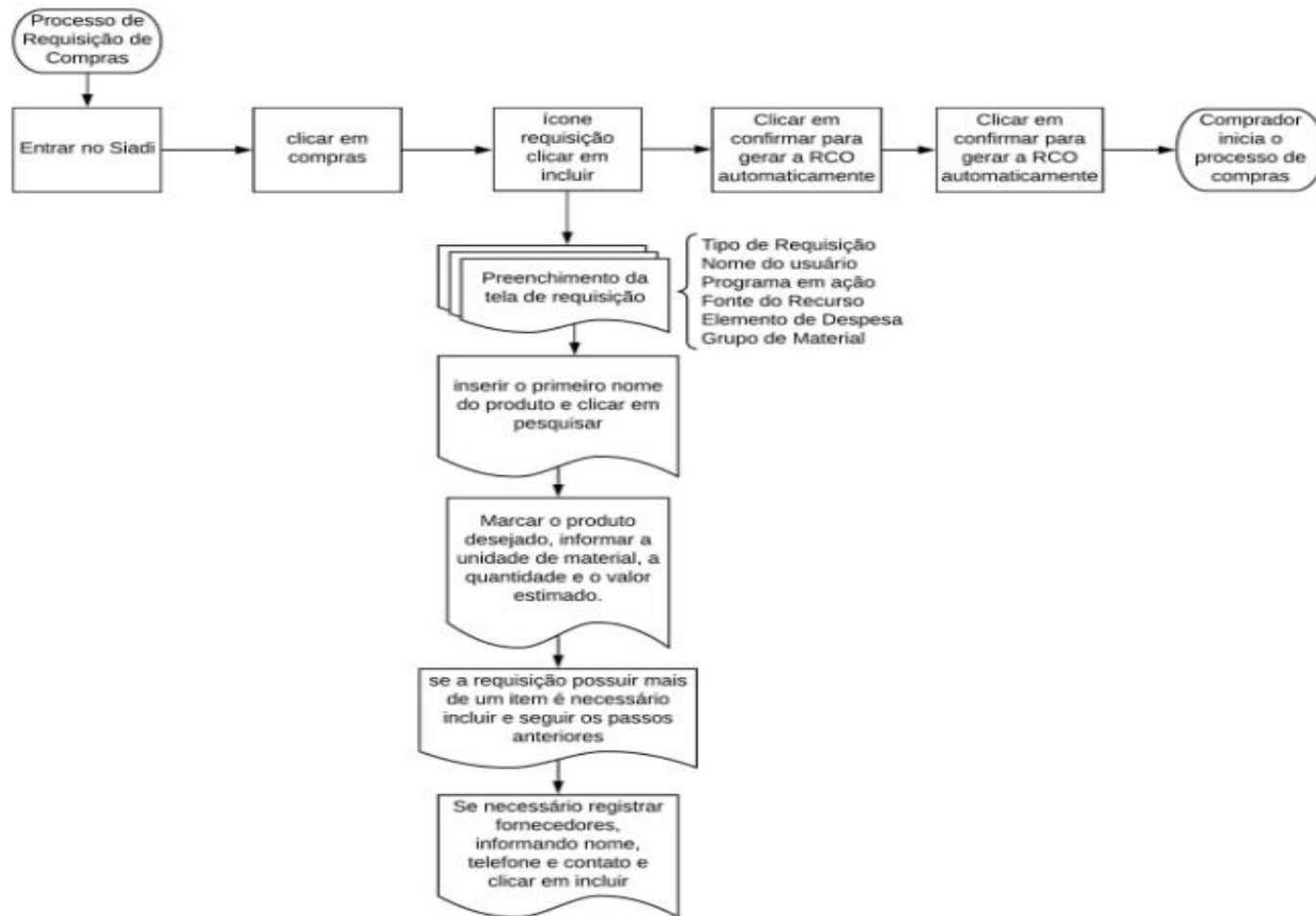
ATOS E DOCUMENTOS A SEREM APRESENTADOS	SIM/NÃO	OBSERVAÇÃO (se for necessário, como o caso do item 1)
1. O Setor Requisitante verificou se o serviço a ser contratado já está em andamento (em outro Setor) com a área de Contratos (GESCON) ou com a Infraestrutura (SEINFRA)?		
2. Anexou Memorando solicitando abertura do processo de contratação?		
3. Anexou o Checklist do Projeto Básico (este documento)?		
4. Anexou Requisição de Compras (RCO/ARP)?		
5. Anexou 1 (uma) Proposta do prestador do serviço com os valores que foram inseridos na RCO?		
6. Anexou declaração datada com a justificativa da necessidade de contratação?		

<b>PROJETO BÁSICO</b>	
<b>Deverá ser preenchido integralmente, de acordo com o serviço que necessite contratar:</b>	
<p><b>1. Descrição detalhada do objeto de interesse e sua finalidade:</b> Ex: Prestação de serviço de coleta de resíduos</p>	
<p><b>2. Benefícios que a contratação trará à ENSP/FIOCRUZ:</b> Ex: O serviço de coleta de resíduos atenderá as normas do Ministério da Saúde, bem como promoverá melhoria nas condições do meio ambiente</p>	
<p><b>3. Prazo de Vigência do Serviço/Contrato:</b> Ex: O Serviço deverá ser executado por 12 meses, de forma contínua /ou/ O serviço terá duração de 15 dias, 1 mês, 6 meses, etc</p>	
<p><b>4. Forma de Prestação dos Serviços/Descrição detalhada das tarefas a serem executadas pela Contratada:</b> Ex: A Contratada deverá coletar os resíduos, de forma separada, conforme Norma do IBAMA, semanalmente, utilizando reservatórios próprios, etc.</p>	
<p><b>5. Haverá mão-de-obra permanente do prestador de serviço, isto é, algum funcionário da Contratada trabalhará ininterruptamente nas dependências da ENSP? Se positivo, indicar uma quantidade estimada de pessoal.</b></p>	

<p><b>6. Formas de avaliação da execução/produktividade do serviço a ser contratado:</b></p> <p>Ex: O Setor avaliará a produtividade do serviço mensalmente, através de formulário próprio, que segue em Anexo, a fim de verificar se a coleta está sendo executada em atendimento às normas do IBAMA.</p>	
<p><b>7. Outras informações relevantes que deverão ser executadas pela Contratada:</b></p> <p>Ex: A Contratada deverá fornecer treinamento aos colaboradores da ENSP, bem como fornecer recipientes próprios para o correto descarte dos resíduos. Haverá montagem de equipamentos próprios, etc.</p>	
<p><b>8. Materiais/ferramentas/ utensílios/equipamentos a serem disponibilizados para a perfeita execução dos serviços:</b></p> <p>Ex: Recipientes coloridos com indicação dos resíduos a serem descartados; placas indicativas;</p>	
<p><b>9. Local da Prestação de Serviços:</b></p> <p>Ex: O serviço será prestado no Prédio Ernani Braga/ENSP</p>	
<p><b>10. Informar e anexar ordem de serviço (OS):</b></p> <p>A OS serve para observar os riscos e adotar medidas de segurança. Ex do que deve conter uma OS: Função do documento, Nome do Funcionário q preenche a OS, Atividades desenvolvidas, riscos da operação, EPIs, medidas preventivas, Assinatura.</p>	

<p><b>11. Período/cronograma da realização dos serviços onde se verificará a produtividade para pagamento:</b></p> <p>Ex: Durante os 12 meses, a Contratada deverá realizar a coleta semanalmente, com o descarte correto, de forma quinzenal.</p>	
<p><b>12. Vistoria (Visita técnica) das instalações:</b></p> <p>Ex: A Licitante deverá realizar vistoria do local onde será prestado o serviço /ou/ Não é necessária vistoria das instalações</p>	
<p><b>13. Habilitação técnica dos serviços/dos funcionários da contratada (exigências de certificações):</b></p> <p>Ex: Inscrição no CREA, CRA, Sujeição do serviço às normas do Ministério da Saúde, Agricultura, IBAMA, etc</p>	
<p><b>14. Obrigações específicas que a Contratada deverá cumprir:</b></p> <p>Possíveis obrigações que já não foram contempladas nos demais itens</p>	
<p><b>15. Necessidade de subcontratação dos serviços da Contratada:</b></p> <p>Não poderá haver subcontratação do serviço principal. Ex: Serviço de coleta. Pode ser subcontratada a entrega dos recipientes, mas nunca a coleta em si.</p>	
<p><b>16. As atividades a serem contratadas fazem parte do plano de carreira da FIOCRUZ, isto é, existe algum servidor que execute este serviço?</b></p>	
<p><b>17. Outras Observações Importantes:</b></p> <p>(Se houver)</p>	

## APENDICE II – Processo de Compras da ENSP



Fonte: Elaborado pelo autor

### APÊNDICE III – AVALIAÇÃO DE RISCOS PARA A ENSP

Avaliação de Riscos Inerentes					
ID	Evento de Risco	Probabilidade	Impacto	Nível	Definição
R#01	Contratação que não atende a uma necessidade da organização	2	4	8	Alto
R#02	Contratações desvantajosas (objetos mal especificados, modelo que não permite adequada gestão contratual, preços elevados, fraudes)	4	3	12	Alto
R#03	Contratações que não contribuam para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização	3	4	12	Alto
R#04	Erros e omissões por parte dos diversos atores envolvidos na execução do processo de contratação	3	4	12	Alto
R#05	Multiplicidade de esforços para elaborar especificações técnicas de contratações semelhantes	3	4	12	Alto
R#06	Contratação Direta que não permite selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração	4	4	16	Extremo
R#07	Multiplicidade de esforços para realizar planejamento de contratação de objetos correlatos	4	3	12	Alto
R#08	Estimativas de quantidade inadequadas	3	3	9	Alto
R#09	Indisponibilidade orçamentária	2	3	6	Médio
R#10	Estimativas de preço inadequadas	5	5	25	Extremo
R#11	Multiplicidade de esforços para realizar licitações de objetos correlatos	5	5	25	Extremo
R#12	Parecer jurídico com fundamentação desarrazoada, absurda, insuficiente ou que tenha servido para prática irregular	3	3	9	Alto
R#13	Publicações intempestivas ou com informações incompletas	2	3	6	Médio
R#14	Contratações que não contribuem para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização e finalidades da licitação	5	3	15	Extremo
R#15	Conluio ou adoção de práticas anticompetitivas entre as empresas licitantes	3	3	9	Alto
R#16	Participação de empresas com registro de penalidades (inidôneas, suspensas, impedidas, etc.) no processo licitatório.	3	2	6	Médio



Avaliação de Riscos Inerentes					
ID	Evento de Risco	Probabilidade	Impacto	Nível	Definição
R#17	Exame inadequado dos documentos de habilitação e propostas de preços	3	4	12	Alto
R#18	Falha no pagamento dos salários dos profissionais terceirizados	3	5	15	Extremo
R#19	Descumprimento dos princípios do devido processo legal e do contraditório	4	2	8	Médio
R#20	Execução de atividades e funções incompatíveis pela mesma pessoa	3	3	9	Alto

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado de Souza (2017)

## APÊNDICE IV – TRATAMENTO DOS RISCOS

ID	Risco	Ação/Tratamento	Custo x Benefício
R#10	Estimativa de preços errada	Mitigar. Implementar normativo estabelecendo critérios de pesquisa de preços, padronizando esta ação entre os pregoeiros.	Favorável. Não custos financeiros na implementação do normativo.
		Mitigar. Estabelecer treinamento de servidores em relação ao novo método	Favorável. O treinamento será ministrado por servidores da ENSP.
R#11	Editais sem padrão	Mitigar. Formular modelos de editais de licitação, check-list, atas de registro de preços e contratos de aquisição com elementos mínimos necessários ao cumprimento das normas aplicáveis ao processo de seleção e contratação das empresas	Favorável. Não há custos financeiros adicionais na elaboração e implantação de editais padronizados. Pode-se adotar os editais da AGU, disponíveis na Internet.
R#14	Contratações que não contribuem para o cumprimento dos objetivos estratégicos da organização e finalidades da licitação	Mitigar. Elaborar um manual da ENSP com a política de compras, estoque, sustentabilidade e estabelecer o máximo de compras conjuntas na Fiocruz.	Favorável. Sem custos adicionais, pois o manual será elaborado pela Administração da ENSP
R#6	Contratação Direta que não permite selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração	Mitigar. Criar uma norma interna disciplinando procedimentos de contratação direta, incluindo modelos de planejamento e formalização das principais e mais recorrentes demandas e criar rotinas obrigatórias de supervisão e aprovação de contratações diretas por alçada de competência, com base na materialidade	Favorável. Não há custos financeiros atribuídos à criação de norma interna
R#8	Estimativas de quantidade inadequadas	Mitigar. Normativo estabelecendo método consistente para elaboração de estimativas de quantidade de bens e serviços, a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações da Unidade, inclusive nos casos de contratações diretas.	Favorável. Não há custos financeiros atribuídos à criação de norma interna

R#18	Falha no pagamento dos salários dos profissionais terceirizados	Mitigar. Investigar a saúde financeira das empresas terceirizadas por meio de pesquisas mensais em contratos similares com outras instituições a fim de antecipar as ações e sempre solicitar toda a documentação antes de efetuar o pagamento das empresas.	Favorável. Embora haja custos envolvidos a importância do treinamento dos fiscais administrativos com cursos destinados a este tipo de verificação é necessário.
------	---	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado de Souza (2017)