



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

LARISSA MONIQUE BARROS MARINHO

A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

**CAMPINA GRANDE – PB
2012**

LARISSA MONIQUE BARROS MARINHO

A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, da Universidade Estadual da Paraíba, em convênio com a Universidade Aberta do Brasil, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Especialista.

Orientador: Prof. MSc. Ricardo Ferreira Dantas.

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

M337i Marinho, Larissa Monique Barros
A Importância do planejamento nas licitações públicas
[manuscrito] / Larissa Monique Barros Marinho. - 2012.
39 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) -
Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio,
Técnico e Educação à Distância, 2012.

"Orientação: Prof. Ricardo Ferreira Dantas, Departamento de
Contabilidade".

1. Administração Pública. 2. Licitação. 3. Planejamento. I.
Título.

21. ed. CDD 351

LARISSA MONIQUE BARROS MARINHO

A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

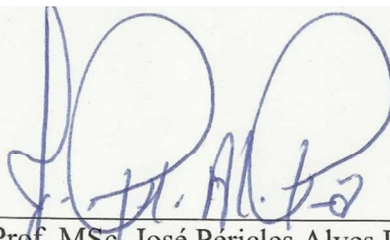
Esta monografia foi julgada adequada para a obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal e aprovada em sua forma final pela Universidade Estadual da Paraíba, em convênio com a Universidade Aberta do Brasil.

Aprovada em 17 de setembro de 2012.

Professores que compuseram a comissão examinadora:



Orientador: MSc. Prof. Ricardo Ferreira Dantas
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Membro: Prof. MSc. José Péricles Alves Pereira
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Dedico esta monografia aos meus pais, que me deram muito apoio nestes momentos de crescimento da minha vida; ao meu marido que esteve ao meu lado, nunca mediu esforços para me ajudar; às Entidades Públicas nas quais trabalho (Campina Grande, Esperança, Mari e Sapé), que são, sem dúvidas, auxiliares do meu aprendizado diário nesta busca de aperfeiçoamento das atividades da gestão pública eficiente. Obrigada por tudo!

AGRADECIMENTOS

Neste curso, além dos parentes próximos que torceram por mim, tenho muito a agradecer aos amigos que estiveram ao meu lado torcendo e me incentivando a concluir este trabalho. Não foram poucas as vezes que pensei em desistir, mas sempre tive uma palavra, um apoio, uma inspiração de diversas pessoas.

Logo, agradeço a todos que direta ou indiretamente participaram desta empreitada que, muitas vezes, parecia não ter fim. São inúmeras as pessoas, mas dentre tantas, alguns se destacaram.

Primeiramente a Deus, que permitiu que eu chegasse até aqui.

Ao meu marido, que nos últimos dias, além de não ter minha presença por estar sempre entre uma cidade e outra, teve que aceitar as noites que tinha que virar para dar conta deste trabalho de conclusão, visto que era a única hora disponível.

À minha querida amiga Michelle Fidelis, que mesmo com o ritmo tão puxado quanto o meu, muitas vezes virou a noite para me ajudar a compor esta monografia, me emprestou livros, me disse palavras de incentivo e, realmente, em vários momentos foi quem não me deixou desistir.

Por fim, ao meu orientador, Ricardo Ferreira Dantas, que mesmo sem me conhecer, sem saber das minhas adversidades quanto a tempo, material de pesquisa, teve toda paciência do mundo, compreendeu minhas dificuldades e mesmo sem saber, foi uma das pessoas que não me deixou desistir, pois, sem dúvida, sua forma de falar, seu apoio, sempre me deram forças para ficar madrugada adentro para não decepcioná-lo.

RESUMO

Os recursos públicos, sejam eles de qualquer natureza, devem ser alocados para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades da população. No entanto, os recursos são escassos, assim, precisam ser administrados de forma eficiente, beneficiando a maior parcela possível da sociedade. É preciso que os gestores públicos obedeçam a determinados procedimentos, entre eles, o de garantir que seja selecionada a melhor proposta para administração pública em relação às suas despesas. Um dos mecanismos utilizados pela administração pública para atingir tal objetivo é a licitação, que precisa ser elaborada em consonância com um bom planejamento estratégico. Diante desse contexto, a presente pesquisa teve como objetivo verificar se Prefeituras do estado da Paraíba utilizam de planejamento no processo licitatório. Para atingir tal objetivo utilizou-se a pesquisa bibliográfica e de campo, onde foram feitas entrevistas a pessoas que compõem a unidade requisitória da contratação – no caso das prefeituras, normalmente as secretarias, que foram: Assistência Social, a de Educação e a de Saúde, além das comissões de licitações. As prefeituras que participaram da licitação foram: Esperança, Sapé e Mari. Quanto aos resultados da pesquisa observou-se: falta de uma cultura de planejamento sistematizado nas entidades; inexistência de um sistema específico que antecipe as informações sobre os bens, serviços e obras que serão licitados no exercício; e falta de comunicação entre o sistema de planejamento de licitações (normalmente inexistente) e os sistemas corporativos setorializados, como o sistema de almoxarifado, patrimônio, serviços gerais, engenharia, gestão de contratos, informática, gestão de pessoas, assistência médica, demais áreas solicitantes, inclusive aquelas ligadas à atividade fim do órgão.

Palavras-chave: Administração Pública. Licitação. Planejamento.

ABSTRACT

Public resources, be they of any nature should be allocated for the development of public policies aimed at meeting the needs of the population. However, resources are scarce, thus, need to be managed efficiently, benefiting the largest possible portion of society. It is necessary that public managers comply with certain procedures, among them, to ensure you to select the best proposal for public administration in relation to its expenses. One mechanism used by government to achieve this goal is the bid, which must be prepared in accordance with good strategic planning. In this context, the present study aimed to verify the state of Paraíba Municipalities use planning in the bidding process. To achieve this goal we used the research literature and field, where interviews were conducted with people who make up the unit requestor hiring - in the case of municipalities, usually the secretaries, who were Social Welfare, Education and the Health, Apart from commissions bids. The municipalities that participated in the bidding were: Esperança, Sapé and Mari. Regarding the results of the study found: lack of a culture of systematic planning in the entities; absence of a specific system that anticipates the information on goods, services and works that will be auctioned during the year; and lack of communication between the planning system of bidding (usually non-existent) and corporate systems sectorized, as the system of warehouse, inventory, general services, engineering, contract management, computers, human resources management, health care, other areas applicants including those related to the core activity of the organ.

Keywords: Public Administration. Bidding. Planning.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	10
2.1	LICITAÇÃO PÚBLICA.....	10
2.1.1	Modalidades de Licitações Públicas	12
2.1.1.1	Concorrência	12
2.1.1.2	Tomada de Preço	13
2.1.1.3	Convite	13
2.1.1.4	Concurso	14
2.1.1.5	Leilão	14
2.1.1.6	Pregão	14
2.1.2	Tipos de Licitações	15
2.2	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	15
2.3	O PLANEJAMENTO NAS LICITAÇÕES.....	18
2.3.1	Elaboração do Termo de Referência	21
2.3.2	Importância da Pesquisa de Preços	23
2.3.3	Jurisprudência do Tribunal de Contas da União Acerca de Planejamento nas Licitações	27
3	METODOLOGIA	29
4	ANÁLISE DOS DADOS	31
4.1	LEVANTAMENTO PRÉVIO DE INFORMAÇÕES E CIRCULARIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO.....	31
4.2	METAS DEFINIDAS E SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO, CONTROLE E AVALIAÇÃO.....	33
4.3	PRINCIPAIS PROBLEMAS DETECTADOS NO PROCESSO.....	33
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
	REFERÊNCIAS	37

1 INTRODUÇÃO

Os recursos públicos, sejam eles de qualquer natureza, devem ser alocados para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades da população.

No Estado moderno, as finanças públicas não são somente um meio de assegurar a cobertura para as despesas do governo, mas, também, um meio de garantir, dentre outras funções, implementar políticas públicas como meio de haver uma melhor distribuição de renda (SILVA, 2004).

Nesse cenário, os recursos públicos precisam ser administrados de forma eficiente, beneficiando a maior parcela possível da sociedade. No entanto, verifica-se ao longo dos anos que essa prática de uma gestão eficiente dos recursos públicos no Brasil nunca foi uma prioridade dos políticos brasileiros, pelo contrário, o que se observa são os muitos casos de corrupção.

Nesse contexto, surgiu a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como é conhecida, com intuito de estabelecer normas com o objetivo de criar uma maior responsabilidade aos gestores públicos em relação à gestão fiscal.

Dentre as funções da LRF estão algumas regras aos gastos públicos, ou seja, as despesas públicas. Estas que representam os dispêndios do estado no atendimento ao interesse geral da sociedade. Mas, para que esses dispêndios sejam realizados, é preciso que o gestor público obedeça a determinados procedimentos, entre eles, o de garantir que seja selecionada a melhor proposta para administração pública em relação às suas despesas.

Um dos mecanismos utilizados pela administração pública para atingir tal objetivo é a licitação, que são procedimentos administrativos criados com o fim de garantir as melhores condições ao que se refere: obras, serviços, compras, alienação, entre outros. No entanto, apesar desses mecanismos, são muitos os casos de processos licitatórios fraudulentos.

É preciso que haja um acompanhamento de todos os atos do governo, bem como, um bom planejamento de licitações que consiste em uma série de medidas adotadas mesmo antes dos processos licitatórios e terminam no final do processo. Levantamentos e decisões da fase de planejamento determinam o sucesso de qualquer contratação pública.

As leis que regem as licitações são bastante seguras e podem tornar-se uma ferramenta eficaz para evitar os processos fraudulentos, desde que sejam aplicadas de acordo com os

interesses da população, pois nenhuma lei é totalmente segura para que pessoas a use em seu favor e não em favor da coletividade.

Um bom planejamento de licitações só pode ser feito com profissionais e gestores competentes, que tenham interesse em evitar o favorecimento ilícito de algumas pessoas ou grupos. Para tanto, se faz necessário um planejamento inicial do que realmente é necessário entre os inúmeros problemas ou necessidades que a população necessita escolhendo prioridades.

Diante desse contexto, o objetivo da pesquisa tem-se em verificar se prefeituras do estado da Paraíba realizam planejamento estratégico no processo decisório. Tendo-se como objetivos específicos: Discorrer sobre licitações, planejamento estratégico e averiguar a utilização de planejamento estratégico em algumas prefeituras no estado da Paraíba.

Quanto ao problema de pesquisa que norteará o estudo tem-se: **prefeituras do Estado da Paraíba utilizam-se de planejamento no processo licitatório?**

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 LICITAÇÃO PÚBLICA

A forma mais democrática de fazer uma compra com o dinheiro público é através do processo licitatório, onde se busca oferecer igualdade de condições a todos os concorrentes, de forma que administração pública consiga a proposta mais vantajosa.

As licitações vêm normatizando os gastos públicos no Brasil desde 1862, e até então foram diversas as mudanças feitas para que este processo torne-se mais confiável e transparente.

Segundo Sutter (2007, p. 3), “licitação é a forma legal que a Administração Pública direta e indireta dispõe para fazer compras e facilitar aquisições e contratações. Todas as licitações são regidas pela Lei Federal 8.666/93 (e suas alterações)”.

Meirelles, Azevedo e Monteiro (2007, p. 27) afirmam que “a licitação é um procedimento integrado para formar a vontade contratual”. Nessa linha, percebe-se que a licitação não depende apenas da vontade do ente público, há uma necessidade de que as empresas privadas queiram participar e ofertar seus produtos e serviços de forma a ocorrer o processo licitatório. Sem a vontade das duas partes a licitação não se completa. Então, licitação é a competição na qual a Administração Pública submete as empresas para adquirir de forma mais vantajosa bens e serviços de seu interesse. Onde se deve garantir igualdade de competição a todos os participantes, não devendo haver privilégios. A licitação deve propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o poder público, e atuar como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

A finalidade da concorrência pública (licitação) é precisamente a de, mediante publicidade adequada, limitar o arbítrio, restringir o âmbito das opções, cecear a livre escolha dos candidatos, tornar objetivos os requisitos das propostas, a fim de impedir soluções pessoais e que não sejam inspiradas no interesse público (MEIRELLES; AZEVEDO; MONTEIRO, 2007, p. 28).

Dentre as finalidades das licitações tem-se a de inibir práticas ilícitas e também obter a contratação mais vantajosa para a Administração Pública, para que isso ocorra, é preciso seguir uma sucessão ordenada de atos por ela praticados para que os objetivos sejam alcançados.

A Constituição Federal (CF) estabelece que todo bem público seja adquirido através do processo licitatório, com algumas exceções previstas na própria CF, de acordo com regras estabelecidas pelo governo, seja: federal, estadual e municipal.

A Constituição brasileira obriga o governo a licitar. Para tudo o que o governo queira comprar - podem ser produtos ou serviços - ele é obrigado a organizar um processo licitatório, que é uma competição entre empresas interessadas em determinado fornecimento. O artigo 37, inciso XXI da Constituição: “XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” (SUTTER, 2007).

A lei que regulamenta as licitações no Brasil é a Lei Federal nº 8.666/93 (conhecida também como Lei de Licitações). Ela definiu a licitação como “o procedimento administrativo que visa selecionar a proposta mais vantajosa à administração pública”. E o 2º artigo desta mesma Lei deixa bem claro que licitar é a regra - ou seja, o governo não tem alternativa, senão licitar.

Piscitelli, Timbó e Rosa (2006, p. 215) afirmam que a citada lei determinou com relação a sua aplicabilidade:

- os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades públicas da administração indireta adaptassem suas normas sobre licitações e contratos ao disposto no novo diploma legal;
- as sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas, e demais entidades controladas direta e indiretamente pela União e pelas entidades da administração indireta editassem regulamentos próprios, sujeitos às suas disposições, devendo os mesmos ser aprovados pela autoridade de nível superior a que estiverem vinculados respectivamente e publicados na imprensa oficial.

Percebe-se, que, independente da esfera pública, o processo licitatório precisa ser praticado. No entanto, a Lei 8.666/93 em seu Art. 2º, traz algumas exceções à regra, que podem ser aplicadas em casos específicos. Nesses casos diz que ocorre a dispensa de licitação e a inexigibilidade.

A dispensa de licitação ou inexigibilidade está previsto nos Arts. 17 e 25 da Lei 8.666/93 respectivamente.

Quanto à dispensa de licitações, dentre algumas situações pode-se exemplificar quando órgão público poderia organizar uma licitação, mas por conveniência ele não organiza. O exemplo mais claro disso são as compras cujos valores não ultrapassam os R\$ 8

mil. Nesse caso, o governo opta por não burocratizar o processo e compra direto de um fornecedor.

No que se refere à exigibilidade uma das situações previstas na legislação é quando não é possível da maneira alguma fazer uma licitação por não haver mais de uma empresa ou estabelecimento comercial para a tomada de preços e o determinado produto é de necessidade urgente, ou seja, não é possível procurar em outro lugar ou caso isso for possível, os custos ultrapassem a oferta do produto no local.

Carvalho (2007, p. 634) afirma que:

Quando não é possível realizar uma licitação, pois não existe competição, ou seja, não existe concorrência no mercado, quando só uma empresa pode oferecer determinado produto. Isso acontece muito com medicamentos – apenas um laboratório possui determinado remédio, então o governo só poderá comprar dele.

As licitações também podem ser dispensadas quando as transações ocorrem entre órgãos públicos, uma vez que os órgãos pertencem a uma mesma esfera, ou seja, ao setor público.

Observa-se que as licitações são instrumentos que devem ser utilizados entre órgãos públicos com a finalidade de agilizar o processo de compra de produtos e bens com a maior transparência possível.

2.1.1 Modalidades de Licitações Públicas

A Lei nº 8.666/93 institui cinco modalidades de licitação que podem ser adotadas pela administração pública, que são: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão. Posteriormente a Lei nº 10.520/2002, instituiu outra modalidade de licitação, denominada de pregão.

2.1.1.1 Concorrência

De acordo com a Lei nº 8.666/93, a concorrência é a modalidade de licitação: “entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”.

Nesta modalidade de licitação é utilizada para compra de bens ou realização de serviços comuns e para obras e serviços de engenharia, quando forem valores acima de R\$

650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), para compras e serviços, e acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia.

2.1.1.2 Tomada de Preço

Na modalidade de tomada de preços, as licitações devem ser realizadas por empresas cadastradas e devem obedecer a um cronograma definido para atenderem a todas as exigências das regras de licitações, sendo observada a melhor proposta que é oferecida e a qualificação da empresa para o fim determinado.

De acordo com Sutter (2007, p. 3):

Tomada de Preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. É utilizada para valores até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e serviços comuns, e até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia.

Percebe-se que enquanto na modalidade concorrência os valores para compras e serviços são acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) e acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia, na tomada de preço estes são os valores limites.

2.1.1.3 Convite

Convite é a modalidade de licitação utilizada pelos entes públicos que tem por objetivo agilizar o processo licitatório, visto que é considerada a mais simples entre as modalidades de licitação.

Segundo Slomski (2001, p. 235):

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa, em número mínimo de três. Deve ser afixada em local apropriado cópia do instrumento convocatório que o estenderá aos demais cadastrados na especialidade correspondente, que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro horas) horas da apresentação das propostas. Tal modalidade é utilizada para valores até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para compras e serviços comuns, e até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para obras e serviços de engenharia.

Observa-se que o convite apresenta algumas facilidades para o ente público no ato da contratação de bens e serviços, no entanto, o legislador impôs limitações a essa modalidade.

2.1.1.4 Concurso

O concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de Edital publicado na Imprensa Oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2006, p. 217).

2.1.1.5 Leilão

O leilão é a modalidade de licitação que tem por objetivo vender bens do governo que não tem mais utilidade para ele ou que foi apreendido e deve ser utilizado por pessoas que tem o interesse de adquiri-lo.

De acordo com Sutter (2007, p. 3):

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens imóveis inservíveis para a Administração, ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens prevista no art. 19 da Lei de Licitações e Contratos, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Observa-se que nessa modalidade é destinada a venda de bens móveis e imóveis pela administração pública.

2.1.1.6 Pregão

A modalidade denominada pregão foi instituída pela Lei nº 10.520/2002, com a finalidade de adquirir bens e serviços comuns, sendo que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessões públicas (CARVALHO, 2007, p. 618).

Existem dois tipos de pregão, sendo: presencial e eletrônico. No pregão presencial a disputa é feita em sessão pública, de forma presencial, por meio de propostas e lances verbais em lances sucessivos e decrescentes, de forma que, quem apresenta a menor proposta ganha o certame.

No pregão eletrônico a regra é seguida da mesma forma que as outras formas de licitações, contudo existe a possibilidade de ser acompanhada em tempo real por diversas pessoas ou empresas interessadas. Com essa modalidade o acompanhamento social é mais rápido.

Segundo Sutter (2007, p. 5):

O Pregão Eletrônico segue as regras do Pregão Presencial, funcionando de maneira semelhante e é regido pela mesma Lei Federal (10.520/02). O Pregão Eletrônico integra o sistema eletrônico de contratações, instituído pelo Decreto 45.085, de 31 de julho de 2000. Realiza-se em sessão pública, pela internet, por intermédio da Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo – Sistema BEC/SP. Essa modalidade de licitação, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, utiliza recursos de criptografia, de verificação da autenticidade dos usuários, garantindo condições adequadas de segurança e sigilo das informações a todas as etapas do certame. Com isso agiliza os processos licitatórios, minimiza custos para a Administração Pública e consolida a economia que vem sendo obtida com os demais procedimentos do Sistema BEC/SP e com o Pregão em sua forma presencial.

Observa-se que o processo licitatório é um procedimento administrativo, que busca selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública.

2.1.2 Tipos de Licitações

Os tipos de licitações previstos da legislação vigente são menor preço e melhor técnica os quais são válidos para obras, serviços e compras, exceto nas modalidades de concurso e leilão.

De acordo com Piscitelli, Timbó e Rosa (2006, p. 224):

Menor preço. Aplica-se quanto o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que o licitante vencedor seja o que ofertar o menor preço.

Melhor técnica. Utiliza-se, exclusivamente, para os serviços de natureza predominantemente intelectual, como: elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e, particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos executivos.

A administração pública também pode considerar técnica e preço conjuntamente, onde a classificação da melhor proposta será a média ponderada entre a técnica e preço, conforme edital.

2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

É possível verificar uma sequência de pontos importante nas decisões de um planejamento estratégico, bem como identificar pontos de sincronização para o trabalho colaborativo da equipe que o desenvolve.

Por meio do ciclo de vida de um determinado projeto que está sendo planejado é possível identificar as tarefas que dependem uma das outras, o tempo gasto em cada uma delas, as etapas anteriores e posteriores, bem como o produto final de cada etapa, permitindo assim um acompanhamento total do planejamento para assim poder executá-lo da melhor forma possível e no menor tempo.

Na Administração Pública nem sempre esta técnica é participativa, em certos momentos de um planejamento estratégico e a avaliação final de sua execução é determinada por meio de superiores que definem e julgam os aspectos prioritários, e não de uma equipe que domine e conheça todas as etapas necessárias para que seu objetivo seja alcançado.

No sentido de compreender melhor o que diz os teóricos da Administração, sobre planejamento, observa-se:

O planejamento é tão antigo quanto à história. A construção das pirâmides egípcias não se concretizou sem que tivessem sido elaborados complicados planos e projetos, e sem que os administradores tivessem se preocupado com a alimentação de milhares de trabalhadores, escravos e soldados, assim como planejado o transporte dos enormes blocos de granito, originários de local, na região sul do Egito. Planos e projetos também disciplinaram outras construções importantes, a exemplo dos aquedutos construídos pelos romanos, os canais de irrigação da Mesopotâmia, os templos e fortificações das cidades antigas, templos astecas, pirâmides maias, palácios indianos, muralhas chinesas, etc. (FARIA, 1994, p. 71).

Raríssimas as exceções, tal qual como se conhece hoje, era quase que exclusivamente utilizado como uma arma de guerra, e por alguns era denominado como “estratégia” ou “arte dos generais”, por trazer na sua aplicabilidade tática e conhecimentos quanto ao planejamento estratégico, tais como as aplicadas nas grandes batalhas.

Tem-se uma genealogia mais conhecida pela grande parte dos que se utilizam do termo “planejamento”, a significação a partir do dicionário Aurélio, em que planejamento é:

1. o ato ou efeito de planejar 2. trabalho de preparação para qualquer empreendimento, segundo roteiros e métodos determinados; planificação, o planejamento de um livro, de uma comemoração 3. Elaboração, por etapas, com bases técnicas (especialmente no campo sócio-econômico), de planos e programas com objetivos definidos; planificação (FERREIRA, 1986).

Ainda de acordo com o dicionário Aurélio, planejar é:

1. fazer o plano ou planta de; projetar, traçar; um bom arquiteto planejará o edifício 2. fazer o planejamento de; programar; planificar; planejar um roubo 3. fazer tenção ou resolução de; tencionar, projetar; “Mesmo antes do dia nascer, levantara-se, planejando uma vistoria aos serviços” (Nelson de Faria, Cabeça-torta, p. 135), [F. Paral.: planear. Conjug.: v. Pelejar.] (FERREIRA, 1986).

Planejamento é o ato de antecipar-se aos fatos. É por definição prévia de como a situação é conduzida a partir de seu enfrentamento com a realidade, de quais resultados se espera e quais as providências que deverão ser adotadas se ocorrerem situações adversas que causarão imprevistos. Um fato bem comum a se dizer, numa linguagem mais acessível, seria que o planejamento constitui-se como se houvesse a possibilidade de viajar até o futuro, ver o que está acontecendo, voltar para o presente e preparar-se para enfrentar aquela situação que se enxergou.

Ainda quanto à conceituação, Kwasnicka (1986, p. 153) afirma que: “o planejamento é o instrumento que os administradores utilizam para examinar a situação atual e definir maneiras de se atingir a situação futura”.

Faria (1994, p. 73) sustenta que “planejamento é um processo que impõe a necessidade de fazer no presente as escolhas para as ações do futuro. Que em síntese é prever, e definir o que se vai fazer em determinada situação”.

Outro conceito de planejamento, segundo Faria (1993, p. 96) seria:

O estabelecimento da distribuição racional no tempo e no espaço dos recursos disponíveis, com o objetivo de atender com menor desperdício possível a hierarquia de prioridades necessárias para a realização, com êxito, de um propósito previamente definido. É a seriação lógica de fases para a melhor utilização dos recursos disponíveis visando a conduzir a pessoa ou instituição à consecução de um objetivo com o menor dispêndio e risco. Em resumo, o planejamento é a coordenação antecipada do desempenho futuro, atendendo as exigências de uma prévia hierarquização de necessidades e de possibilidades para melhor utilizar os recursos disponíveis.

O plano estratégico é a sequência lógica de fases necessárias para a realização de um determinado trabalho, e que quando são distribuídos em tempo disponível, ocorre uma melhor programação. O planejamento é, portanto o estabelecimento de planos em longo prazo, uma vez que a programação é o estabelecimento de planos em curto prazo, considerando a divisão do tempo disponível entre suas fases. Normalmente, um bom planejamento sincroniza e coordena diversos setores e programas que compõem a Administração, seja ele público ou privado.

De acordo com o que explica Robbins (1990, p. 152), “planejamento é a principal função da Administração. E nesta função são determinados os objetivos, ocorrem as tomadas das decisões, são feitas previsões e são iniciadas as estratégias de execução”.

O planejamento é considerado como decisão por antecipação do se quer fazer, como fazer, quando e quem deverá fazer. Especifica as finalidades a serem atingidas, utilizando de todo um processo para compor desde a ideia até o resultado.

Silva (2000, p. 26) assevera que:

[...] planejamento é o processo administrativo que determina antecipadamente o que um grupo de pessoas deve fazer e quais as metas que devem ser atingidas. Como se vê, o planejamento administrativo significa decidir adiantadamente o que deve ser feito para alcançar determinado objetivo ou meta.

Em suma, o planejamento pode ser considerado como um sistema de fases inter-relacionadas, em que cada fase é em si mesma um sistema interagente que contribui para a função de planejamento geral. As fases podem manter uma ordem sequencial, a partir dos objetivos e terminando com os métodos.

Para Scanlan (1979, p. 47):

[...] o planejamento é a função primeira e mais importante da administração. Antes de se empreender qualquer outra atividade administrativa é preciso determinar as diretrizes, os objetivos e os meios para conseguir-las.

No ambiente de licitações, considera-se que a gestão ocorre por exercício, onde a aplicação do conceito advém da possibilidade de se consolidar o planejamento, a partir da definição do plano anual para realização dos certames e a programação da realização das licitações, em função do perfil do objeto e em consonância com a modalidade de licitação escolhida.

A Administração deve observar a sequência do planejamento, observando as prioridades estabelecidas e compatibilizar o plano e a programação, com a quantidade de dias úteis existentes no ano e a estrutura disponível para a execução das atividades, levando em conta ainda as imprevisibilidades que ocorrem durante o certame licitatório.

2.3 O PLANEJAMENTO NAS LICITAÇÕES

O gestor público sempre demonstrou grande incapacidade de diagnosticar problemas na área das contratações e compras públicas, o que se deve, em grande parte, à visão equivocada e parcial dessa realidade. Na maior parte dos casos, o que parece ser um problema de licitação ou contrato é, na verdade, quase sempre, a ausência de um bom planejamento estratégico. Apesar de parte considerável dos problemas nascerem internamente na administração, isto é, durante o planejamento das compras governamentais, sua repercussão só é percebida nas fases posteriores do processo, no certame em si, ou na execução do contrato, criando a sensação de que o problema nasce na fase em que surge, o que, normalmente não é verdadeiro.

A identificação das fontes dos problemas nesses planejamentos inadequados é muito difícil, é comum que estas situações tendam a se repetir, devido a administração não atuar no sentido de eliminar a causa dos problemas dessas contratações, e sim de resolvê-las momentaneamente. Logo, quando se resolve o problema, ou seja, a consequência, e não o que o causou, possivelmente isto se tornará ciclo-vicioso.

Para a Administração é imprescindível a identificação da necessidade, este é o ponto de partida para iniciar qualquer tipo de processo para realização de compras governamentais. É a partir desta identificação, que tudo deve iniciar. Dizer que é pela identificação da necessidade que tudo deve ter início não significa que, na prática, isso ocorra de fato. A necessidade de uma aquisição, seja de produto ou serviço, é fundamentalmente o problema que precisa ser resolvido pela administração, antes de qualquer passo adiante. Identificar a necessidade significa delimitar e precisar o problema ou a demanda requerida.

Portanto, um dos aspectos essenciais das compras governamentais é distinguir, com clareza e precisão, duas coisas: o problema e a solução, onde a partir dessa diferenciação, se alcançará o sucesso da contratação. Tal distinção parece simples e óbvia, mas normalmente isso não ocorre, pois está nas mãos de uma única pessoa, o gestor, e por conta desse detalhe é que ocorrem tantos problemas nas contratações públicas.

Muitas vezes o problema pertence à administração, de uma maneira geral, mas a solução, vida de regra, aos particulares que atuam com a necessidade. Já se identificou que o problema deve anteceder a solução, ou seja, é a base na necessidade que viabilizará a melhor solução. Por isso, a solução deve se adequar à necessidade, e não o contrário, e por isso identificando-a previamente que se pode iniciar o processo licitatório, e antes disso todos os trâmites legais que devem ser estabelecidos e providenciados.

Identificando a necessidade de forma adequada, entre outras coisas, ouvir os envolvidos no problema ao qual se busca a solução, que em regra, serão também os beneficiados com um bom planejamento estratégico e conseqüentemente com os resultados que este proporcionará à administração. Essa é uma providência simples e básica, e deveria ser comum no ambiente público, no entanto é quase sempre mantida em segundo plano ou quase nunca é praticada pelos gestores. A importância de se ouvir os interessados diretamente com a situação justifica-se em razão de que o problema se traduz necessariamente num fato (situação), cujas circunstâncias ninguém conhece melhor do que os próprios envolvidos nele.

Sem ouvir os interessados, corre-se o risco de ignorar ou omitir determinada condição ou circunstância essencial para a definição da solução (objeto). Pode parecer absurdo, mas esse é um dos sérios problemas que conduzem muitas contratações ao fracasso e ao

desperdício do erário público. Uma das razões que conduzem os envolvidos no problema a não serem ouvidos é a urgência, mais comum do que deveria ser, e é o fator que normalmente preside o “planejamento” das contratações.

É falho e não percebível que o tempo ganho no momento, por deixar de ouvir os envolvidos no problema, é perdido nas outras fases do processo licitatório, por ter havido uma má identificação da necessidade, daí vem à tona um problema bem maior que o anterior, é a perda de tempo em solucioná-lo que pode ultrapassar o ganho por não ter ouvido os interessados. E, diga-se de passagem, que os prejuízos, em muitos casos, são irreparáveis. O tempo que se “ganha” por não ouvir os envolvidos é insignificante em comparação com o que se perde. Vale dizer: o tempo “ganho” tem um custo financeiro (além de social) muito alto para o país.

Para definir o objeto, é indispensável identificar previamente a necessidade de forma ampla, e é a partir desta condição que se deve inaugurar o planejamento estratégico das compras governamentais.

Existe grande dificuldade em estabelecer parâmetros para a delimitação do fator necessidade, formalização especificamente o que é preciso, mas como dito anteriormente, o planejamento se perfaz em um binômio de problema X solução, onde para ficar mais claro a compreensão da questão, pode-se dizer que o objeto é definido com base na necessidade, e o preço será fixado pelo licitante de acordo com o encargo a ser suportado na execução do contrato. Considerado a previsão orçamentária para que não haja fracasso na execução contratual.

Definida a necessidade, esta passará a balizar as próximas etapas, desde a fase interna do processo, que é justamente a definição da solução para resolver o problema identificado. Há, portanto, uma relação estreita entre necessidade e solução, assim como solução e objeto.

A solução é o resultado da providência que será capaz de garantir a satisfação ou o atendimento pleno à necessidade aduzida. Por isso, a finalidade da descrição do objeto, que possa traduzir a essência da solução é, em princípio, garantir compatibilidade entre duas coisas: a solução que ela descreve e a necessidade que ela pretende garantir ou satisfazer.

Para que isso ocorra, é indispensável que a identificação e apuração da necessidade de forma clara e precisa no processo administrativo. Aliás, não basta apenas a sua apuração, é necessária também a demonstração cabal dos motivos que lhe dão suportes legais, pois sem eles não será possível identificar se tais exigências e especificações que a integram são possíveis no âmbito administrativo. De fato, a solução é o meio definido como capaz de resolver o problema (necessidade) da Administração. O objeto é a forma específica e peculiar

da solução, que pode ser configurada por diversos objetos, de diferentes formas de especificar ou traduzir a solução. Daí a importância de uma boa especificação do objeto para compor um processo licitatório, pois quem compra tem que esmiuçar o que quer, e quem fornecer atender com qualidade ao que fora licitado.

Num sentido amplo, a solução se expressa na ideia de um objeto (a ser contratado) que alguém terá de cumprir as condições para que a necessidade seja atendida e satisfeita. O processo é caracterizado por um conjunto de obrigações, do qual a mais importante é o objeto (obrigação principal). O processo representa o conjunto de obrigações decorrentes do planejamento definido pela administração e que deve ser cumprido pelo futuro contratado.

2.3.1 Elaboração do Termo de Referência

Toda necessidade da Administração deverá ser formalizada por escrito, através de documento que materializa tal necessidade, sendo indispensável a devida individualização do problema que justifica a instauração do processo de contratação, elencando todas as peculiaridades e condições que o caracterizam e os objetivos que se pretende atingir com a contratação.

O documento em que é materializada a necessidade tanto pode ser denominado de termo de referência quanto de requisição. O termo “requisição” é a denominação mais tradicional utilizada para materializar a necessidade. Mas, é certo que a expressão “termo de referência” é a que, atualmente, tem sido mais largamente utilizada pela Administração, principalmente a federal.

O Termo de Referência estabelece a conexão entre a Contratação e o Planejamento existente, expondo o alinhamento da contratação à estratégia do negócio. O dever de planejar é concebido tanto no âmbito jurídico constitucional, ao estar intrinsecamente constituído no Princípio da Eficiência (art. 37 da CF/88), quanto no jurídico-legal art. 6º, I, 7º e 10º § 47, 7º do Decreto-Lei 200/67.

Segundo Santana (2008), o Termo de Referência contém os códigos genéticos da licitação e do contrato a que vier a ser lavrado.

Veja-se a orientação do ilustre doutrinador Joel de Menezes Niebuhr (2008, p. 30):

Faz-se necessário, no Termo de Referência, em primeiro lugar, especificar o objeto a ser licitado, ainda que possa haver alguma complementação posterior. Deve-se no mínimo definir o que a Administração Pública necessita o que pretende com a futura contratação. E, também, já se deve determinar como o objeto da licitação deve ser

executado, com a definição de métodos, estratégias de suprimentos e prazo de execução.

Ressalta-se ainda que além de obrigatória sua elaboração, também é obrigatório sua aprovação, assim é a redação dada pelo inciso II do artigo 9 do decreto nº 5.450 de 2005.

Segundo Furtado (2008, p. 78), “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”.

Logo, o projeto básico mencionado no art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93, representa uma projeção detalhada de uma futura contratação, abordando todos os ângulos de possível repercussão para a administração. Neste termo deverão ser abordadas as questões técnicas, as financeiras, os prazos, os reflexões ambientais, por força do art. 225, inc. IV, da CF.

Além do aludido pela lei, em referência ao projeto básico, vale ressaltar a definição dada pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA), em sua Resolução nº 361/1991, o qual define projeto básico como:

Art. 1º - O Projeto Básico é o conjunto de elementos que define a obra, o serviço ou o complexo de obras e serviços que compõem o empreendimento, de tal modo que suas características básicas e desempenho almejado estejam perfeitamente definidos, possibilitando a estimativa de seu custo e prazo de execução.

O titular da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (SECOB), Cláudio Sarian Altounian, dirigente do Tribunal de Contas da União, descreve a função de um projeto básico no âmbito de uma contratação obra ou serviço de engenharia, como sendo “sem dúvida alguma, é o quesito mais importante de um processo licitatório”. Ele ainda destaca que “Projeto básico mal elaborado é certeza de sérios problemas futuros” (ALTOUNIAN, 2007).

A função que exercer um bom projeto básico vai muito além de garantir apenas uma boa obra ou serviço de engenharia. Antes disso, ele serve como elemento balizador do julgamento objetivo a ser realizado pela administração, bem como das propostas que os licitantes apresentarão o que ajuda a garantir o sucesso da contratação.

Portanto, um projeto básico bem definido, permite, quando da licitação, a realização do julgamento objetivo por parte da administração, bem como a elaboração de propostas firmes por parte dos licitantes. Tais fatos repercutem até mesmo na execução do contrato, haja vista terem o condão assegurar a seleção da proposta com melhor relação entre o encargo e a remuneração, o que ajuda a diminuir o risco de serem necessárias possíveis alterações contratuais.

Não é raro os Tribunais de Contas se depararem com obras fundadas em projetos básicos mal elaborados, ou mesmo inexistentes. Tome-se como exemplo o Acórdão 2.157/2010 – Plenário/TCU, de relatoria do Min. Marcos Bemquerer Costa, no qual são requisitadas explicações acerca da aprovação de projeto básico deficiente:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, promover a audiência dos responsáveis abaixo indicados, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência desta Deliberação, encaminhem ao Tribunal razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades: [...].

9.1.2. Sr. [omissis], por ter aprovado, na licitação que originou o Contrato n. 013/2008, projeto básico deficiente em função da falta de estudos geotécnicos (sondagem) e projeto de fundações das edificações, sem ter concedido à área técnica do órgão o prazo necessário para a elaboração dessas peças; [...].

Tanto o termo de referência, quanto o projeto básico destinam-se a demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução. Ambos devem evidenciar que os custos são compatíveis com as disponibilidades orçamentárias; que todas as soluções técnicas possíveis foram cogitadas, selecionando-se a mais conveniente, que os prazos para execução foram calculados. Inclusive questões jurídicas deverão ser cogitadas, na medida em que serão fornecidos subsídios para o plano de licitação.

O conteúdo do termo de referência e do Projeto básico dependerá da natureza do objeto a ser licitado. Deverá ser tanto mais complexo e minucioso na medida em que assim o exija o objeto da futura contratação.

2.3.2 Importância da Pesquisa de Preços

Para a Administração apresentar uma licitação de forma exitosa, deverá preteritamente estimar os preços das contratações pretendidas, baseadas nas características do objetivo desta contratação, que fora inicialmente delimitada pelo termo de referência, ou seja, o órgão contratante deverá delimitar critérios objetivos para a elaboração do orçamento estimado das futuras contratações.

As leis correlatas ao assunto trás uma ideia da necessidade da prévia pesquisa de mercado. Em vários artigos pode-se constatar esta exigência, a exemplo do artigo 15º onde estabelece que a administração ao comprar, deverá observar, sempre que possível, entre outros, os requisitos o disposto no inciso III c/c o inciso V, acerca da necessidade de a administração submeter-se às condições de aquisição e pagamento do mercado, o que

significa dizer que, ao desejar adquirir um objeto, se faz necessário verificar como o mercado trabalha com determinado bem, como ele comercializa, bem como verificar os preços praticados por este junto aos órgãos e entidades públicas.

No mesmo sentido quando das dispensas e inexigibilidades o artigo 26, parágrafo único, inciso III, traz a obrigatoriedade da justificativa do preço, o que só se torna possível mediante a realização de uma pesquisa de preços.

Mais adiante a Lei nº 8.666/93 ao estabelecer no artigo 40 o que deve conter no edital de licitação, mais uma vez, no inciso X, faz referência ao preço, mediante a exigência de que o edital deve conter: “critério de aceitabilidade dos preços unitário e global” e permitindo inclusive que a administração fixe preços máximos, o que, na prática, necessita de uma pesquisa de preços bem elaborada, a fim de se firmar tais critérios de aceitação do objeto.

Ainda no texto legal, verifica-se a exigência de um anexo ao edital, contemplando o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, disposta no inciso II do §2º do artigo 40, constatando-se, mais uma vez, a necessidade da pesquisa para efetivar o orçamento.

E por fim, já no momento da operacionalização da licitação, por meio da comissão de licitação que fará a verificação da “conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços”, nos termos do artigo 43, inciso IV. Sobre este último, é importante ressaltar que o Sistema de Registro de Preços (SRP) é um excelente instrumento de pesquisa de obtenção de preços praticados na Administração Pública, entretanto nem todos os objetos que a administração deseja adquirir já se encontram registrados em atas de registro de preços.

É sabido que existem grandes dificuldades para os agentes responsáveis pelo planejamento das licitações, efetivar o que a lei estabelece, na tarefa de estimar os valores das futuras contratações de um determinado bem ou serviço, ainda que este seja considerado um simples item de consumo habitual ou mesmo bem ou serviço de maior complexidade. Ainda assim, antes de celebrar qualquer contrato, decorrente de procedimento licitatório ou de contratação direta, a Administração Pública deve apurar o valor estimado da contratação, em conformidade com a Lei nº 8.666/93 (arts. 7º, § 2º, inc. II e 40, § 2º, inc. II).

O problema reside justamente em como aferir o preço estimado de dado objeto, obra ou serviço, é a dificuldade de justificar o preço, dentro de parâmetros estabelecidos no mercado, para que assim, a licitação não seja considerada fraudulenta em virtude de superfaturamento.

Em relação ao tema correlato, o ilustre jurista e Professor Ullises Jacoby Fernandes (2008, p. 36), em matéria publicada na Revista Fórum de Contratações e Gestão Pública, afirma, acerca da justificativa de preço, que “a Justificativa de preço não é informar que a Administração se sujeitou ao preço imposto pelo contratado”. O sentido do termo é muito amplo: justificar o preço é declarar, conforme o que for determinado em cada inciso ou parágrafo do artigo que autoriza a contratação, se o valor contratado é compatível com o de mercado, ou se é o preço justo, certo, que uma avaliação técnica encontraria.

Conforme se depreende na descrição acima, a justificativa do preço não é tarefa fácil, à medida que se faz necessária uma análise mais minuciosa do que realmente vem a ser preço compatível com o mercado e preço justo.

Segundo o doutrinador Souza (1999 apud ANDRADE, 2003, p. 207), “preço de mercado, em linhas gerais, corresponde ao preço normal, isto é, o preço formado pela lei econômica da oferta e da procura” – logo o preço justo é aquele que não repudia o útil ou o lucro, apenas abuso. Nesse sentido, buscando o preço mais vantajoso para a administração, e para conhecer o valor da futura contratação (estimativa) precisa-se realizar uma pesquisa de preço no mercado, ainda que se trate de objetos caracterizados por inexigibilidade ou de dispensa de licitação.

No âmbito das Cortes de Contas, solidificou-se o entendimento de que a administração deverá, sempre que possível, estimar o preço da licitação com base em pelo menos três orçamentos elaborados por fornecedores que atuam no ramo da contratação pretendida, conforme decisões nº 347/94 e 627/99-TCU- Plenário, também a necessidade de consultar o maior número possível de interessados, em atenção aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa que devem reger as atividades do administrador público.

Ocorre que essa tem se tornado a maneira mais precária de estimar o valor da futura contratação, pois em grandes centros três orçamentos não são capazes de retratar a prática de mercado e, não bastasse isso, como o tempo, os fornecedores perceberam que podem manipular (geralmente para cima) os valores cotados que serão empregados como critério de julgamento de suas propostas.

Entretanto, mesmo com tantos dispositivos na Lei nº 8.666/93, acerca da obrigatoriedade de pesquisa de preços, a Lei não estabelece metodologia para cálculo de estimativa, fato este reconhecido pelo TCU, conforme item 3.2.3.11 do Acórdão TCU nº 335/2007, Plenário, a seguir transcrito:

3.2.3.11 A Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, não estabelece, de fato, método de verificação da conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado, cuja observância e eventual desclassificação em caso de não conformidade faz obrigatória na forma do seu art. 43, inciso IV. Evidentemente, tal não desobriga o agente público de fazer tal verificação de modo criterioso. Porque se constitui mesmo num dever seu, em vista do princípio da moralidade administrativa, empreender a obtenção dos preços exequíveis mais favoráveis ao Erário, o que é possível a partir de um parâmetro bem estabelecido por meio da verificação cuidadosa de conformidade aludida.

Desta forma, verifica-se na prática que o valor estimado de uma contratação qualquer não é um dado científico, ao contrário, é um dado resultante muitas vezes de um critério subjetivo de análise por parte do gestor que realiza a pesquisa, pois, diante da constatação de diversos orçamentos com valores díspares, o gestor terá que optar por considerar todos ou o menor valor, ou ainda excluir aqueles que entende ser naquele momento fora da “realidade de mercado”, o que torna complexa e subjetiva tal afirmação.

Lembra-se que os fornecedores não têm qualquer obrigação de fornecer essa informação e, ainda que o façam não se vinculam aos preços orçados por ocasião de uma futura licitação.

Ademais, os fornecedores não possuem qualquer interesse em antecipar para a administração sua estratégia de negócio. Por melhor que seja o preço orçado, isso não garante vantagem alguma na licitação. Pelo contrário, permite aos concorrentes conhecerem a proposta do fornecedor (o processo administrativo no qual esse documento será anexo deve ser público), além de permitir ao pregoeiro argumentos para eventual negociação ao final da fase de lances.

Por essas e outras razões, cada vez menos os fornecedores respondem as solicitações da administração ou quando o fazem apresentam preços que não correspondem à realidade de mercado.

Em vista desse cenário, dois fatores se revelam imprescindíveis para a qualidade da pesquisa de preços, quais sejam a análise da adequação dos valores considerados em vista da realidade de mercado e a ampliação e diversificação das fontes das informações coletadas com o objetivo de definir o valor estimado da contratação.

A experiência tem indicado bons resultados quando a Administração amplia as fontes de pesquisa e, principalmente, realiza a depuração dos valores pesquisados. Ou seja, a administração deve se valer, além dos três orçamentos de fornecedores, da referência de preços obtida a partir dos contratos anteriores do próprio órgão, de contratos de outros órgãos, de atas de registro de preços, de preços consignados nos sistemas de pagamentos, de valores divulgados em publicações técnicas especializadas e quaisquer outras fontes capazes de

retratar o valor de mercado da contratação, podendo, inclusive, utilizar preços de contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública.

A melhora da qualidade da estimativa de preços passa pela consideração, nesse processo, apenas de referências que informem preços aceitáveis, assim entendidos aqueles que não representam claro viés em relação ao contexto de mercado aferido, isto é, que não sejam muito inferiores ao padrão mínimo ou superiores ao referencial máximo, identificados para o produto ou serviço.

Assim, parece possível concluir que a melhor forma de realizar a estimativa de preços por ocasião da instauração de procedimento licitatório é pela realização de pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes, pois quanto maior o número de informações e a respectiva excelência, mais próximo e condizente com a realidade do mercado estarão o preço estimado.

Nos órgãos de controle interno e externo esta matéria é farta de jurisprudências e consequentes aplicações de multas a gestores e administradores públicos pela inobservância aos procedimentos necessários à correta pesquisa de mercado, que, por vezes, é inexistente, ou insuficiente, com ausência da identificação das fontes pesquisadas ou ainda resultantes de estimativas subestimadas e ou superestimadas que, via de regra, acabam interferindo na conclusão do processo de contratação.

2.3.3 Jurisprudência do Tribunal de Contas da União Acerca de Planejamento nas Licitações

O propósito deste estudo não é o de investigar todas as decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o assunto, até porque muitas são repetitivas no mérito, mas se propõe a verificar e demonstrar que a Corte de Contas reiteradamente enfatiza a necessidade e obrigatoriedade do planejamento na condução dos certames licitatórios.

Dentre muitos acórdãos e decisões, destacam-se os seguintes:

Acórdão 816/2003 – Primeira Câmara

Aperfeiçoe o planejamento de licitações para o fornecimento de refeições durante o período eleitoral, considerando os prazos necessários e a possibilidade de não ocorrer adjudicação para todos os itens licitados, evitando, dessa forma, a utilização de instrumentos inadequados, como o suprimento de fundos, especialmente se em valores superiores ao fixado pelo art. 60 da Lei nº 8.666/93;

Acórdão 39/2002 – Plenário – Relatório do Ministro Relator

A razão para a aplicação da multa decorreu do fato de terem sido rejeitadas as razões de justificativa apresentadas para as seguintes ocorrências:

Falta de ações de prevenção (planejamento, celeridade) e de medidas corretivas (a exemplo de negociação para prorrogação de prazos das propostas, contratação dos que aceitassem novos prazos de proposta e entrega, etc.), alternativas à revogação da Concorrência 1/99 e Tomada de Preços 20/99, para assegurar as condições favoráveis dos preços licitados e, assim, o interesse público, com o cumprimento dos princípios e preceitos maiores da Lei das Licitações;

Acórdão 48/2007 - Plenário

6. Divirjo, contudo, do entendimento da unidade técnica no sentido de acatar a justificativa quanto ao fracionamento na aquisição de materiais bélicos em face da comprovação da liberação do crédito orçamentário no final do exercício financeiro. É importante ressaltar que a Lei de Licitações não faz essa ressalva, os gestores de recursos públicos devem se responsabilizar pelo adequado planejamento das aquisições de materiais, obras e serviços no âmbito da Administração Pública, para evitar descompassos dessa natureza. Por tais motivos não acolho a manifestação da 3ª Secex para que se considere elidido o fracionamento nos convites nºs 146 a 152/2000, todos da mesma data, para aquisição de material bélico.

O que se observou é que a Corte de Contas tende a ser conservadora e identificar as falhas de planejamento, especialmente quando há desrespeito de prazos, compras urgentes, desperdício de recursos, fracionamentos, dispensas ou inexigibilidades de licitação por falta de tempo de se licitar, enfim, qualquer fato ou ato que gere inadequada utilização de recursos e caracteriza falta de planejamento.

O TCU, embora aponte falhas e impropriedades ocorridas em situações específicas, conforme se depreende dos acórdãos transcritos acima, em que se caracterizou algum tipo de descumprimento dos dispositivos ou princípios legais, em decorrência do princípio da segregação de funções, de forma a garantir sua independência, tende a não indicar modelos ou sistemas de planejamento a serem adotados, com o detalhamento de procedimentos acerca do planejamento a serem observados, definindo como se fazer.

Assim, consolida-se o entendimento de que tanto os dispositivos legais, quanto a orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, obviamente, vão estabelecer e determinar a necessidade e a obrigatoriedade dos administradores públicos adotarem o planejamento como fator de eficiência e como procedimento prévio à execução de suas atividades em geral, mas não determinando como será o planejamento.

3 METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos deste estudo foi utilizada a pesquisa bibliográfica e a de pesquisa de campo.

Segundo Cervo e Bervian (1983 apud BEUREN, 2008, p. 86), a pesquisa bibliográfica é definida como a que:

Explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Ambos os casos buscam conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existente sobre um determinado assunto, tema ou problema.

Gil (1999 apud BEUREN, 2008, p. 87) acrescenta:

[...] a pesquisa bibliográfica é desenvolvida mediante material já elaborado, principalmente livros e artigos científicos. Apesar de praticamente todos os outros tipos de estudo exigirem trabalho dessa natureza, há pesquisas exclusivamente desenvolvidas por meio de fontes bibliográficas.

Quanto à pesquisa de campo, Gil (1999 apud BEUREN, 2008, p. 84) salienta que:

O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir conhecimentos amplos e detalhados do mesmo, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados.

No que se refere à pesquisa de campo, foram selecionados alguns municípios da Paraíba, dos quais a orientanda participa dos referidos procedimentos, auxiliando como Consultora Jurídica em Licitações e Contratos, face ao exigido pela Lei, para acompanhamento do procedimento e legalização do mesmo.

As prefeituras que participaram da pesquisa foram: Esperança, Sapé e Mari, três cidades de portes equivalentes, resguardando as devidas proporções.

Inicialmente há de se ressaltar que a pesquisa *in loco* serviu para levantar aspectos sistêmicos do planejamento, procedimentos utilizados no processo e questões pontualmente definidas neste trabalho, para que assim, pudesse verificar se tais entes verificam o estabelecido em lei. Para obter os dados necessários para atingir o objetivo proposto no trabalho, foram realizadas entrevistas, na busca de informações sobre os processos de licitação instaurados no corrente ano, que serviu de roteiro para o levantamento dos dados.

Para se verificar a utilização do planejamento das contratações foram visitados os dois setores envolvidos nesta etapa de procedimento, quais sejam a unidade requisitória da contratação – no caso das prefeituras, normalmente as secretarias – posteriormente as comissões de licitações das respectivas prefeituras.

As secretarias visitadas nas três cidades foram a de Assistência Social, a de Educação e a de Saúde. Nestas, foram feitas indagações sobre a forma de planejamento dos pedidos de licitação, conforme descrição das etapas acima descritas.

O mesmo foi feito nas comissões de licitações das prefeituras delimitadas neste trabalho. Nestas foram colhidas às informações com os respectivos membros das Comissões.

4 ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados foi realizada de forma segmentada, considerando os seguintes itens: Levantamento prévio de informações e circularização do planejamento, metas definidas e sistema de acompanhamento, controle e avaliação e principais problemas detectados no processo.

4.1 LEVANTAMENTO PRÉVIO DE INFORMAÇÕES E CIRCULARIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO

Inicialmente procurou-se identificar a presença ou ausência de procedimentos específicos para o planejamento das licitações. Após as entrevistas efetuadas nos setores já mencionados, foi apurado que não existe nenhum tipo de comunicação cíclica, prévia entre os setores envolvidos, assim entendidos como sendo uma solicitação interna, com o aval da administração superior, de preferência formalizada, dirigida às diversas unidades integrantes do organograma para que essas possam informar as suas necessidades, traduzidas em bens, obras e serviços a serem licitados no exercício em curso.

É importante que exista a comunicação cíclica, pois é a premissa básica do planejamento, que, quando há o envolvimento e orientação dos níveis superiores da administração, as unidades envolvidas no processo de trabalho e integrantes dos níveis intermediários e da base da estrutura organizacional tendem a cumprir as tarefas estipuladas para alimentar o planejamento, e, do contrário, há uma tendência de não se dar a devida importância para se responder à solicitação firmada na circularização, sendo esta última a verificada nos setores analisados.

Também de modo geral os setores responsáveis pela realização das licitações não costumam realizar nenhum tipo de levantamento prévio nos sistemas disponíveis ou mesmo junto às áreas solicitantes, num esforço de identificar quais processos estarão sendo enviados para licitar nos períodos seguintes.

Outro aspecto observado, a partir da pesquisa de campo, é o de que não existe um sistema de planejamento das licitações que faça uma vinculação direta com o planejamento estratégico do órgão.

Poder-se-ia, a partir da definição do planejamento estratégico, que por sua vez, orientar as ações táticas para os exercícios seguintes, fazer um esforço para se identificar

quais bens, serviços e obras serão necessários para implantar e viabilizar a concretização do plano estratégico e tático. Com isso, além das informações que podem ser levantadas junto às unidades solicitantes, pode-se ter como fonte para alimentar o planejamento das licitações, a sua consolidação de maneira compatibilizada com os planos estratégico e tático.

Oportuno lembrar que muitas entidades públicas ainda desenvolvem pouco a cultura de planejamento estratégico.

Aliás, observou-se, também, que em geral as áreas de licitação trabalham sem um canal de comunicação efetivo e direto com a administração superior e quando essa ocorre, normalmente é para receber algum pedido de urgência a ser dado a determinado certame, o que por si só evidencia falta de planejamento.

Sobre urgências, embora em alguns órgãos visitados argumentou-se que esses pedidos têm ocorrido com baixa frequência, na maioria dos casos, a incidência ainda é proporcionalmente alta. Essa prova, de que ainda existem muitos pedidos de urgência para as licitações a serem processadas, demonstra a falta de eficiência e não deixa dúvida quanto à necessidade das entidades públicas adotarem instrumentos que possam sistematizar o planejamento dos certames.

A partir da indagação sobre a existência de fases predeterminadas de planejamento a serem cumpridas, em nenhum dos órgãos visitados se identificou qualquer procedimento institucionalizado para tanto. Constatou-se no máximo a preocupação em se cumprir os prazos determinados por lei, mas sem nenhum modelo, sistema ou procedimento que pudesse predeterminar as fases de planejamento a serem cumpridas.

Outro aspecto relevante que merece destaque é a constatação de que, em nenhum dos órgãos visitados, existe uma vinculação direta entre o planejamento das licitações e o orçamento aprovado para o órgão.

Para não se cometer injustiças ou se levar a conclusões equivocadas, é oportuno esclarecer que existem procedimentos formais e sistemas de controle para não permitir que se leve adiante qualquer aquisição ou contratação sem que haja previsão orçamentária, sem que antes o setor responsável pelo orçamento confirme o pré-empenho ou procedimento similar, mas esse não se constitui no ponto essencial que se quer apontar.

Considerando que em tese o processo de elaboração da proposta orçamentária, que vigorará no exercício seguinte, pressupõe que houve um esforço de planejamento para nela se insira somente o que for necessário ao pleno funcionamento do órgão, independentemente de ser despesa corrente ou de capital, e que, por sua vez, os valores totais da proposta, em cada rubrica ou programa de trabalho, é o resultado do somatório dos custos unitários de cada bem,

obra ou serviço previsto para ser adquirido ou contratado no exercício seguinte, então se entende que se tem aí no orçamento um adequado ponto de partida para alimentar o planejamento das licitações, mas que, no entanto, esse instrumento gerencial disponível para ser utilizado não é efetivamente aproveitado.

Mesmo que se possa ponderar que a proposta orçamentária pode sofrer cortes e alterações, isso não a inviabiliza como fonte de planejamento, na medida em que se iria apenas atualizar os dados, pois de uma forma ou de outra, pelo menos em tese, continuará sempre sendo o resultado da composição dos custos unitários de cada bem, obra ou serviço cujos recursos estão aprovados.

4.2 METAS DEFINIDAS E SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO, CONTROLE E AVALIAÇÃO

Observou-se que de modo geral não se institucionalizou objetivos e metas para a área de licitações, como por exemplo, quanto tempo se deve levar para o procedimento, quantas licitações devem ser concluídas no período, e outras afins.

Do ponto de vista do planejamento, o importante é que haja previsão de um momento próprio para os ajustes na instrução, mas de modo geral isso não está previsto num cronograma das atividades.

Em geral, não existe um cronograma prévio que contemple seguidamente cada etapa da fase interna, da fase externa, da convocação do adjudicatário e do prazo de entrega, de forma a se saber antecipadamente em que momento deve ocorrer o *start* do processo para que o bem ou serviço ou conclusão da obra esteja disponível na data almejada.

Os poucos setores que consolidam algum cronograma o fazem somente da fase externa e mesmo assim depois que o processo chega à Comissão de Licitação ou pregoeiro, sem nenhuma antecipação da informação.

Quanto à avaliação das licitações realizadas como fonte para realimentar o sistema de planejamento, igualmente se apurou que quase não existem procedimentos para isso.

4.3 PRINCIPAIS PROBLEMAS DETECTADOS NO PROCESSO

Em função da pesquisa de campo, detectou-se que os principais problemas ou fatores que dificultam ou impedem o planejamento das licitações, são: falta de uma cultura de planejamento sistematizado nas entidades; a inexistência de um sistema específico que

antecipe as informações sobre os bens, serviços e obras que serão licitados no exercício; falta de comunicação entre o sistema de planejamento de licitações (normalmente inexistente) e os sistemas corporativos setorizados, como o sistema de almoxarifado, patrimônio, serviços gerais, engenharia, gestão de contratos, informática, gestão de pessoas, assistência médica, demais áreas solicitantes, inclusive aquelas ligadas à atividade fim do órgão.

A integração permitiria não só alimentar o sistema como realizar a manutenção do mesmo com a atualização permanente das ações previstas.

Quanto aos principais problemas ou fatores que dificultam ou impedem o andamento das licitações, os próprios atores do processo, entrevistados na pesquisa de campo, identificaram inconsistência de especificações, projetos básicos e termos de referência, incluindo minutas de contratos, quando utilizada; falhas na pesquisa prévia de preços que serve para nortear a estimativa da despesa e a aferição no julgamento de propostas, bem como falhas nos documentos de habilitação dos licitantes.

Por fim, a falta de pessoal capacitado para instruir o processo na fase interna e a falta de norma interna que discipline os prazos e providências por parte das diversas unidades que participam do processo como área solicitante, área de compras, contratos, orçamento, assessoria jurídica e demais integrantes da estrutura ou o desenvolvimento de melhor espírito de cooperação entre as unidades envolvidas no processo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho buscou-se conhecer os processos licitatórios, tomamos como base estudos realizados sobre os tipos de licitações públicas, os casos de licitações dispensáveis, os desafios de realizar um processo de licitações e a importância do planejamento no processo licitatório.

A licitação é, sem dúvida, o procedimento administrativo mais eficiente, quando realizado corretamente, para aquisição de bens e serviços que proporciona a Administração Pública a proposta mais vantajosa.

No entanto, para que o processo licitatório possa proporcionar benefícios à Administração Pública é necessário que o mesmo possa ser planejado, ou seja, que haja um planejamento estratégico no órgão público a fim de nortear toda a aquisição pública.

É comum nos órgãos públicos pensar em planejamento apenas no sentido de elaborar um edital de licitação, esquecendo que tal instrumento é apenas a concretização de uma avaliação de necessidade e possibilidade prévia a este instrumento. É preciso que o edital e até mesmo a própria licitação como documento ou procedimento que materializa um conjunto de decisões adotadas, sejam realizadas em consonância com bom planejamento.

No estudo realizado com algumas prefeituras do estado da Paraíba, a fim de verificar a existência ou ausência de algum planejamento estratégico com o objetivo de otimizar o processo de aquisições públicas melhorando os processos através de um planejamento que atenda às necessidades de todos os envolvidos do processo licitatório, desde o início do planejamento até o final com a aquisição do produto ou na execução da obra, foram:

- falta de uma cultura de planejamento sistematizado nas entidades;
- inexistência de um sistema específico que antecipe as informações sobre os bens, serviços e obras que serão licitados no exercício; e
- falta de comunicação entre o sistema de planejamento de licitações e os sistemas corporativos setorializados, como o sistema de almoxarifado, patrimônio, serviços gerais, engenharia, gestão de contratos, informática, gestão de pessoas, assistência médica, demais áreas solicitantes, inclusive aquelas ligadas à atividade fim do órgão.

A falta de uma cultura de planejamento poderia ser amenizada com a decisão política, a partir da cúpula das entidades públicas, de sistematizar o planejamento e com isso abrir o

caminho para uma nova era de melhor eficiência nos certames, onde o planejamento é a primeira função administrativa a ser implantada.

REFERÊNCIAS

- ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas: licitações, contratações, fiscalização**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- ANDRADE, Rogério Emílio de. **O preço na ordem ético-jurídica**. Campinas: Edicamp, 2003.
- BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2008.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de n. 39/2002 – Plenário. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2012.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão de n. 48/2007 – Plenário. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2012.
- _____. Tribunal de Contas da União. Acórdão de n. 816/2003 – Primeira Câmara. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2012.
- CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública: teoria, prática e mais de 700 exercícios**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- FARIA, A. Nogueira de. **Introdução à administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1993.
- FARIA, José Carlos. **Administração: introdução ao estudo**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1994.
- FERNANDES, Jorge Ullises Jacoby. Justificativa de preço na contratação direta. **Revista Fórum de Contratações e Gestão Pública-FCGP**, Belo Horizonte n. 78, ano 2008.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FURTADO, Madaline Rocha. **Gestão de contratos de terceirização**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- KWASNICKA, Eunice Laçava. **Introdução à administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1986.
- MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade; MONTEIRO, Vera. **Licitação e contrato administrativo: (de acordo com as Leis 8.666, de 21.6.1993, com as alterações introduzidas pelas Leis 8.883, de 8.6.1994, 9.032, de 28.4.1995, 9.648, de 27.5.1998 e 11.196, de 21.11.2005)**. 14. ed. atual. / por Eurico de Andrade Azevedo e Vera Monteiro. São Paulo: Malheiros, 2007.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico**. Curitiba: Zenite, 2008.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Contabilidade pública:** uma abordagem da administração financeira pública. 9. ed. rev. atualizada até janeiro de 2006. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública:** uma abordagem da administração financeiro pública. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ROBBINS, Stephen P. **O processo administrativo.** São Paulo: Atlas, 1990.

SANTANA, Jair Eduardo. **Coleção 10 anos de pregão.** Curitiba: Negócios Públicos, 2008, p. 11.

SCANLAN, Burt K. **Princípios de administração e comportamento organizacional.** São Paulo: Atlas, 1979.

SILVA, Adelphino. **Administração básica.** São Paulo: Atlas, 2000.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade governamental:** um enfoque administrativo. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública:** um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Atlas, 2001.

SUTTER, Elisabeth (Org.) **Manual de licitação pública:** compras públicas sem mistério. São Paulo, 2007. Disponível em:
<www.sigrh.sp.gov.br/fehidro/gerais/sigrh/ManualDeLicitacao.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2012.