



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DO DISTRITO FEDERAL – UDF**  
**Especialização em Gestão de Logística na Administração Pública**

**FRANCISCO ULISSES DA TRINDADE JÚNIOR**

**PLANEJAMENTO DAS LICITAÇÕES:**  
**O Planejamento das Licitações Públicas**  
**como Fator de Eficiência**

Brasília  
2009

**FRANCISCO ULISSES DA TRINDADE JÚNIOR**

**PLANEJAMENTO DAS LICITAÇÕES:  
O Planejamento das Licitações Públicas  
como Fator de Eficiência**

Projeto de pesquisa apresentado à  
Coordenação do Curso de Gestão de  
Logística na Administração Pública do  
Centro Universitário do Distrito Federal -  
UDF.

Orientador: Humberto Bosco Lustosa  
Barreira

Brasília  
2009

## FICHA CATALOGRÁFICA

Trindade Júnior, Francisco Ulisses da

Planejamento das Licitações: O Planejamento das Licitações Públicas como Fator de Eficiência / Francisco Ulisses da Trindade Júnior.-- Brasília [S.n], 2009.

82f.

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão de Logística na Administração Pública.

1. Planejamento, licitações, eficiência. I. Título.

CDU – XXX.XX

Proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, sem permissão expressa do Autor. (Artigo 184 do Código Penal Brasileiro, com a nova redação dada pela Lei n.º 8.635, de 16-03-1993).

## FRANCISCO ULISSES DA TRINDADE JÚNIOR

### PLANEJAMENTO DAS LICITAÇÕES: O Planejamento das Licitações Públicas como Fator de Eficiência

Projeto de pesquisa apresentado à  
Coordenação do Curso de especialização  
em Gestão de Logística na Administração  
Pública do Centro Universitário do Distrito  
Federal - UDF.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, com  
menção \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

#### Banca Examinadora

---

Humberto Bosco Lustosa Barreira  
*Orientador*

---

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
*Examinador*

---

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
*Examinador*

## AGRADECIMENTOS

Uma das maneiras de o ser humano sentir a felicidade é descobrindo o prazer de agradecer, é sabendo reconhecer a sua importância diante das oportunidades oferecidas pela vida.

O agradecimento, que por vezes se apresenta com ares cerimoniais, tem um sentido sagrado quando se manifesta espontaneamente em cada um de nós, da alma pra fora.

Assim, agradeço à criação divina pela minha existência de corpo e alma aqui neste mundo tão maravilhoso, com tanta diversidade e inúmeras possibilidades de se desfrutar da vida, de aprender e evoluir.

De coração, agradeço à minha família pelo que representa na minha origem; aos meus pais por terem me gerado e me proporcionado as primeiras experiências de verdadeiro amor. Aos meus filhos pela oportunidade de retribuir à vida o amor recebido dos meus pais, pela indescritível sensação de ver a vida renascer a partir de mim mesmo e pelo sentido natural de continuação da minha história.

Em reverência, agradeço ao Superior Tribunal de Justiça por todas as condições favoráveis de trabalho e oportunidade de realização profissional, culminando agora com o estímulo dado para abraçar esta Pós-Graduação.

Em reconhecimento, agradeço ao Centro Universitário do Distrito Federal – UDF, pela atuação no ensino superior e pelo Curso de Logística oferecido, na pessoa do Coordenador Marcelo Cirino, cuidadoso nas instruções, presente no dia-a-dia e receptivo no atendimento; aos professores pela dedicação e; carinhosamente, aos colegas de sala, tanto por me elegerem representante de

turma, quanto pela excelente postura durante as aulas, a elaboração dos trabalhos exigidos e pelo convívio amistoso e acolhedor em 1 ano de aulas presenciais.

Em especial, agradeço ao meu orientador, Professor do UDF, Humberto Bosco Lustosa Barreira, pela firmeza e competência na orientação desta monografia, indicando com precisão e esmero o método e o conteúdo necessário para proporcionar qualidade, consistência e clareza ao trabalho.

## RESUMO

Este trabalho se resume em um estudo sobre a função do planejamento nas licitações públicas como fator de eficiência nas aquisições e contratações. A motivação decorre dos problemas que se evidenciam nessa área, como pedidos de urgência, projetos básicos sem o adequado detalhamento, indefinição de prioridades, impugnações e recursos incidentes, demandas judiciais, dentre outros. Inicialmente, apresenta o entendimento do que é o planejamento, quais são os seus pressupostos e a sua aplicação, com base na Ciência da Administração. Em seguida, demonstra-se quais são os dispositivos legais que estabelecem a obrigatoriedade do planejamento das licitações na Administração Pública, bem como a orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União que corrobora a sua necessidade. Contempla, ainda, pesquisa de campo em órgãos e entidades públicas realizada para verificar em que estágio se encontra o planejamento das licitações e os procedimentos utilizados na prática pelos operadores do processo. Por fim, propõe modelo ou sistema que pode ser adotado na Administração Pública, contendo as etapas ou passos a serem observados, com o propósito de minimizar os problemas e melhorar a eficiência do sistema.

Palavras-chave: Planejamento, licitações, eficiência.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 ENTENDENDO O PLANEJAMENTO.....</b>	<b>14</b>
1.1 Origens do planejamento.....	14
1.2 Conceito e definição do que é planejamento .....	14
1.3 Princípios de planejamento – os pressupostos básicos .....	17
1.4 Objetivos do planejamento .....	18
1.5 Benefícios proporcionados pelo planejamento .....	19
1.6 Características e elementos do planejamento .....	21
1.7 Tipos ou dimensões do planejamento – classificação .....	21
1.8 A abordagem do planejamento na Teoria Geral da Administração .....	24
1.9 Metodologias, modelos e sistemas de planejamento – como se elabora o planejamento .....	31
<b>2 NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>38</b>
2.1 Dispositivos Legais Pertinentes .....	38
2.2 A Jurisprudência do Tribunal de Contas da União.....	42
<b>3 IDENTIFICANDO O PLANEJAMENTO NOS ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS.....</b>	<b>47</b>
3.1 Pesquisa de campo .....	47
3.1.1 <i>Considerações preliminares</i> .....	47
3.1.2 <i>Seleção dos órgãos e método de pesquisa</i> .....	48
3.1.3 <i>Sistemas, modelos e procedimentos existentes</i> .....	49
3.1.4 <i>Levantamento prévio de informações e circularização do planejamento</i> .....	51
3.1.5 <i>Vinculação com o planejamento estratégico e com o orçamento aprovado</i> .....	52
3.1.6 <i>Adequação da estrutura utilizada</i> .....	54
3.1.7 <i>Metas definidas e sistema de acompanhamento, controle e avaliação</i> ....	55
3.1.8 <i>Principais problemas detectados no processo</i> .....	57
<b>4 PROPONDO UM SISTEMA OU MODELO DE PLANEJAMENTO DAS LICITAÇÕES .....</b>	<b>59</b>
4.1 Considerações preliminares .....	59
4.2 Desenvolver cultura de planejamento sistematizado no órgão e obter o envolvimento da Administração Superior.....	60

4.3 Examinar a situação ou contexto e promover levantamento de dados.....	61
4.4 Compatibilizar as licitações previstas com o orçamento aprovado.....	63
4.5 Integrar o sistema de planejamento das licitações com os demais sistemas corporativos .....	65
4.6 Disciplinar procedimentos e etapas com cartilhas, manuais e normas internas e obter cooperação da equipe .....	66
4.7 Estipular objetivos e metas, conforme o caso.....	68
4.8 Dimensionar a estrutura do setor de licitações .....	69
4.9 Adotar sistema de monitoramento com acompanhamento, controle e avaliação dos certames .....	70
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>72</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>78</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>81</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como foco o sistema de planejamento das licitações na Administração Pública, sendo parte integrante da logística necessária ao pleno desenvolvimento das atividades e como fator de eficiência e eficácia na gestão administrativa.

A escolha do tema foi motivada a partir da constatação de que diversos procedimentos licitatórios são executados em caráter de urgência, onde se revela a falta de procedimentos adequados para se antever as situações, permitir que haja tempo hábil para a elaboração consistente de projetos básicos e atos convocatórios e para o cumprimento satisfatório das demais fases.

Verificou-se, ainda, que essas deficiências de planejamento, além de gerarem a constante reincidência de pedidos de urgência, acarretam, dentre outras conseqüências, impugnações aos editais; representações junto ao Tribunal de Contas da União, que por vezes acaba determinando a suspensão da licitação; demandas judiciais que questionam o mérito das condições estabelecidas; repetição do certame e atrasos nos projetos e atividades de interesse público.

Com isso fica evidente que existem falhas no sistema de planejamento das licitações e que os procedimentos são ineficientes ou inexistentes. São constantes as recomendações do sistema de controle interno e externo para que as entidades aprimorem o planejamento das aquisições e contratações, que por força de lei exige-se a realização prévia de licitação.

Assim, este trabalho tem o propósito de verificar o planejamento das licitações como fator de eficiência para a Administração Pública.

Primeiro, o capítulo 1 trata do entendimento em torno do planejamento à luz da Ciência da Administração. Apresenta a sua origem e conceito, definindo-se em que essencialmente se constitui, deixando clara a idéia do que é afinal o planejamento.

Esclarece-se quais são os princípios que o norteiam, independentemente do ambiente ou situação, quais são os seus objetivos, para que basicamente serve, quais são os propósitos do planejamento nas organizações e de que forma se distingue e harmoniza-se com os objetivos da entidade.

Ressalta-se a sua importância enquanto primeira função, com destaque para os benefícios que proporciona ao desenvolvimento das atividades e de que maneira o planejamento contribui para a atuação das demais funções administrativas e para o alcance dos resultados almejados.

Apresenta-se, também, as características e elementos que o planejamento possui para indicar sua presença e aplicação no ambiente organizacional, bem como os fatores que são utilizados como referenciais para a sua classificação e para o seu dimensionamento no tempo e no espaço.

Ainda no capítulo 1, demonstra-se de que forma é abordado pela Teoria Geral da Administração, com os pressupostos difundidos por diferentes escolas e autores, reconhecendo o seu papel no contexto das organizações.

Referido capítulo registra, ainda, como se desenvolve o processo de planejamento, com ênfase nas metodologias, modelos e sistemas; em que consiste o desdobramento das fases ou etapas do planejamento e mostra a sua aplicação prática, a maneira como se dá a sua operacionalização.

No capítulo 2 aborda-se a necessidade do planejamento na Administração Pública em decorrência da regulamentação da atividade pelo Direito Administrativo.

Elenca-se as normas que estabelecem a obrigatoriedade de sua utilização como instrumento de gestão dos recursos públicos. Destaca os dispositivos pertinentes ao sistema de planejamento, desde os comandos constitucionais, passando pela legislação ordinária até as instruções normativas específicas.

Complementarmente, apresenta a orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União para o tema, com indicação de acórdãos e decisões que formalizam determinações para os órgãos e entidades da Administração Pública.

No capítulo 3, demonstra-se o resultado da pesquisa de campo realizada em órgãos e entidades da Administração Pública para identificar os procedimentos que vêm sendo adotados em torno do planejamento das licitações.

Comenta-se qual critério serviu de base para a seleção das entidades, qual foi a metodologia empregada para a coleta de dados e quais são os órgãos que foram visitados.

Também no capítulo 3, revela-se em que estágio se encontram os sistemas e modelos adotados para o planejamento das licitações, quais são as deficiências detectadas e as experiências que têm dado resultado.

Verifica-se se são utilizados ou não levantamentos para se saber quais aquisições e contratações estão previstas para o exercício, junto às unidades demandantes ou aos sistemas corporativos.

Se existe vinculação com o planejamento estratégico do órgão e se são produzidos documentos que o formalizam. Se o processo de planejamento das licitações é compatibilizado com a elaboração da proposta orçamentária e o orçamento aprovado, usando-o como fonte para antecipação das informações.

Se o processo de planejamento contempla o dimensionamento adequado da estrutura do setor de licitações e se são definidas metas de eficiência ou produtividade para o setor.

Ainda no capítulo 3, observa-se como se efetiva o monitoramento das atividades, após o planejamento, e quais são os sistemas de acompanhamento, controle e avaliação utilizados para realimentar o planejamento dos períodos seguintes.

Por fim, quais são os principais problemas e dificuldades enfrentadas pelos atores do processo, no tocante ao planejamento e ao andamento dos certames.

O capítulo 4 apresenta, como resultado do trabalho, a proposta de um modelo ou sistema de planejamento de licitações que pode servir de parâmetro para as entidades públicas.

Demonstra-se quais são as etapas ou passos que devem ser desenvolvidos para a operacionalização do planejamento, transformando a idéia abstrata em procedimentos concretos.

No método proposto, destaca-se primeiro o desenvolvimento da cultura de planejamento nos órgãos, com a participação efetiva dos níveis superiores, o exame da situação e o levantamento prévio das informações.

Em seguida, no capítulo 4, aborda-se a compatibilização do planejamento com o orçamento e a sua integração com os sistemas corporativos. Trata da disciplina e da normatização dos procedimentos e prazos e de se obter a cooperação da equipe, de forma a proporcionar maior efetividade ao processo.

Por fim, no capítulo 4, destaca-se a perspectiva de se estipular metas e a necessidade de se dimensionar a estrutura do setor de licitações, bem como a importância de se implantar sistemas de acompanhamento, controle e avaliação para realimentar o sistema.

## 1 ENTENDENDO O PLANEJAMENTO

### 1.1 Origens do planejamento

O homem desde os mais remotos tempos percebeu a necessidade de se preparar para enfrentar as diferentes situações e adversidades, descobriu que pensar primeiro antes de agir aumentava as suas chances de obter êxito e aproveitar melhor os recursos disponíveis.

José Faria (1994, p. 71) comenta que:

o planejamento é tão antigo quanto a 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.

Não obstante, e com raríssima exceção, o planejamento, tal qual hoje o conhecemos, era quase que exclusivamente usado como arma de guerra, e ao qual se denominava “estratégia” ou “arte dos generais”.

### 1.2 Conceito e definição do que é planejamento

Segundo o dicionário Aurélio, 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.

Ainda de acordo com o 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.]

Essencialmente, planejamento é o ato de antecipar-se. É a definição prévia de como a situação que se vai enfrentar será conduzida, que resultado se espera e que providências serão adotadas se ocorrer algum imprevisto. Como já é comum se dizer, constitui-se no exercício de viajar até o futuro, ver o que está acontecendo,

voltar para o presente e preparar-se para enfrentar aquela situação que se enxergou.

Não se trata de vidência ou paranormalidade, mas de simplesmente fazer um exercício de se pensar na situação que se vai passar e perceber o que será necessário para superá-la. Exemplo simples, ao viajar de férias, para se saber o que se deve por na mala, basta pensar em como será o dia-a-dia da hora que se acorda até a hora de dormir, a higienização, os lugares e ocasiões, as roupas adequadas e concluir-se-á pelos itens que se deve levar na bagagem.

Ao se buscar o conceito de planejamento é sempre oportuno lembrar a célebre frase de Peter Drucker, que assim o resumiu: “o planejamento não diz respeito às decisões futuras, mas às implicações futuras das decisões presentes”.

Eunice 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.

José 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 definir, com antecedência, o que se vai fazer.

Segundo Nogueira de Faria (1993, p. 96), conceitua-se planejamento como sendo:

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 é a sequência lógica de fases necessárias para a realização de um trabalho, e quando os elementos são distribuídos no tempo total disponível, temos a programação. O planejamento é, pois, o estabelecimento de planos a longo prazo, já a programação é o estabelecimento de planos a curto prazo, considerando o rateio do tempo disponível entre suas fases. Normalmente, um bom planejamento sincroniza e coordena diversos programas.

Conforme 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 iniciadas estratégias.

Considera-se planejamento como decisão por antecipação do que fazer, como fazê-lo, quando fazê-lo e quem deverá fazê-lo. Especifica as finalidades a serem atingidas.

Adelphino (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.

O planejamento é um fato muito comum. Vive-se planejando alguma coisa. Quando pretendemos ir ao centro da cidade com o nosso automóvel, planejamos o caminho a ser percorrido. As donas de casa planejam as refeições da família. Uma festa de formatura é planejada pelos diplomados de uma escola.

Nota-se, então, que o planejamento é um comportamento humano muito natural. O mesmo acontece com os administradores de empresas. Eles estão sempre planejando algo para suas empresas.

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 consegui-la.

Em resumo, o planejamento pode ser considerado como um sistema de fases inter-relacionadas. Cada fase é em si mesma um sistema interagente que contribui para a função de planejamento total. As fases seguem uma ordem seqüencial começando com os objetivos e terminando com os métodos.

Num primeiro momento, verifica-se a importância do planejamento e a necessidade de sua elaboração para servir como mecanismo orientador das ações, de ser uma verdadeira bússola para indicar as direções e de ser um instrumento para se exercer controle e avaliação e medir a eficiência e os resultados.

No ambiente de licitações, considerando-se que a gestão se dá por exercício, a aplicação do conceito advém da possibilidade de se consolidar o planejamento, a partir da definição do plano anual dos certames a serem realizados e a programação de cada licitação, em função do perfil do objeto a ser licitado e em consonância com a modalidade de licitação escolhida.

A seqüência do planejamento, por sua vez, deve observar as prioridades estabelecidas pela Administração 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.

### **1.3 Princípios de planejamento – os pressupostos básicos**

As atividades em geral que necessitam de algum tipo de organização ou regulamentação, em decorrência precisam adotar referenciais básicos que possam orientar não só o caráter essencial das ações como também eventuais impasses, dúvidas, conflitos, polêmicas ou vazios criados pelas circunstâncias ou fatos. Daí surge a necessidade de se consolidar princípios, não sendo a área de planejamento uma exceção nesse aspecto.

José Faria (1994, p. 73) apresenta os princípios norteadores do processo de planejamento, conforme abaixo:

Da inerência – é inerente, portanto, às atividades em geral e a todos os níveis e setores.

Da universalidade – deve envolver todos os aspectos da situação e prever tudo que possa ocorrer.

Da unidade – todas as partes integradas ao conjunto.

Da previsão – uma vez que a essência é de antecipação, isso por si exige prever o futuro que pode ser de curto, médio ou longo prazo.

Da flexibilidade – embora deva ser o mais preciso possível, deve-se criar alternativas e examinar necessidade de ajuste.

Maximiano (1995, p. 207-209), embora não tenha utilizado a palavra princípio, aborda os requisitos cuja essência reforçam e complementam os princípios demonstrados por José Faria. São eles:

Da base informativa – colher informações confiáveis é de suma importância para o planejamento, sem as quais nada se faz.

Da elasticidade – na essência repete o princípio da flexibilidade, ou seja, deve considerar as possíveis variações.

Da predominância da ação – sem ação, de nada adianta planejar. O planejamento por si só não substitui a ação.

#### 1.4 Objetivos do planejamento

O planejamento tem como objetivo criar as condições para que a organização concretize seus objetivos. Assim, não se deve confundir o objetivo do planejamento com os objetivos da instituição. A diferença é sutil e precisa ser identificada para se dar o correto enfoque. Aquele trabalha em favor destes, que dependem, portanto, da eficiência e eficácia daquele.

O planejamento não é um fim em si mesmo, mas um meio para se atingir os fins. O objetivo de qualquer planejamento é basicamente o mesmo, ajudar na obtenção do êxito, enquanto que os objetivos da organização variam de acordo com o tipo de negócio, com a conjuntura, com os períodos, com as projeções que são feitas, enfim, variam em função do caso concreto.

De acordo com Nogueira de Faria (1993 p. 96), tem-se o seguinte entendimento:

O principal objetivo do planejamento é conduzir o indivíduo ou a instituição à realização de seus fins, disciplinando a ação e evitando que a dispersão de esforços e a falta de continuidade possam ocasionar o fracasso pela perda dos recursos e de confiança dos agentes executores na instituição e nos seus executores.

O planejamento tem por fim dar forma aos elementos previstos, preparando as bases da futura estrutura e de seu funcionamento administrativo, visando à melhor utilização dos recursos humanos e materiais.

Maximiano (1995, p. 197), trazendo à tona uma linguagem operacional do planejamento, enfatiza que existem três aspectos que impulsionam a sua elaboração: enfrentar fatos que certamente ocorrerão (eventos futuros conhecidos); criar um futuro desejável (predeterminação de eventos) e coordenar fatos entre si (promover coordenação).

O planejamento das licitações tem como objetivo assegurar a efetiva realização dos certames necessários, por imposição legal, previamente às aquisições e contratações. Também o de garantir o aproveitamento o mais integral possível dos recursos orçamentários disponibilizados para o respectivo exercício.

Tem-se, ainda, como objetivo evitar, concomitantemente, contratações emergenciais; infundadas dispensas ou inexigibilidades de licitação; expor o Administrador ao julgamento indesejado da Corte de Contas, licitações em cima da hora; não disponibilizar em tempo hábil as obras, bens e serviços necessários ao suporte da atividade meio e pleno desenvolvimento da atividade fim, comprometer o cronograma dos projetos e atividades.

### **1.5 Benefícios proporcionados pelo planejamento**

Pode-se dizer que o planejamento é inerente ao próprio comportamento humano, desde os primórdios que o homem pensa antes de empreender a ação, que ele se prepara antes de agir, e a adoção natural do planejamento em seu dia-a-dia, seja ao sair para caçar, seja para enfrentar a guerra ou o inimigo, seja para realizar uma cerimônia ou para construir casas ou monumentos, seja para atuar no ambiente institucional, o homem instintiva e mentalmente sabe que suas chances de sucesso, frente à situação que vai encarar, serão bem melhores se planejar suas ações visando ao atingimento de uma meta desejada no futuro próximo ou de longo prazo.

Assim, o planejamento é importante porque, mesmo que não haja como se oferecer garantia absoluta de êxito em qualquer atividade humana, pois existe o risco inerente em todas as áreas, proporciona às pessoas e às organizações garantia razoável de atingimento dos objetivos, que por sua vez se traduz em confiança, noção prévia do que se deve fazer e para onde ir. Isso abre o caminho para se ter eficiência nas ações e para se obter eficácia nos resultados.

Eunice Kwasnicka (1986, p. 162) argumenta que o planejamento é a função que tem primazia sobre as demais, por questão lógica é a que vem primeiro e as demais funções de organizar, dirigir e controlar simplesmente dependem do planejamento.

E lista seis fatores que propiciam ao planejamento maior eficácia, conforme se destaca abaixo:

- 1- Quando o planejamento é bem elaborado, contribui para reduzir ambiguidade e conflito de posições dentro da estrutura organizacional.

2- Relacionado com o que dissemos acima o planejamento limita ações arbitrárias.

3- O planejamento reduz o grau de incerteza dentro da organização.

4- O planejamento permite à organização ter maior capacidade de tratar com as incertezas tanto do ambiente externo como do interno.

5- O planejamento força o administrador a considerar fatores, para efeito de tomada de decisão, que dificilmente seriam considerados sem um planejamento.

6- O planejamento é importante, pois contribui para o desempenho das demais funções do processo administrativo. Sem a definição de um caminho como referência, todas as funções administrativas teriam dificuldades em dirigir suas atividades em torno de um objetivo.

Nogueira de Faria (1993, p. 97) afirma que:

O planejamento introduz ordem e método nas atividades, transformando em rotinas disciplinadas a ação administrativa, através do estudo antecipado de suas fases, suas necessidades e seus problemas.

Um planejamento eficiente permite a conclusão do trabalho dentro do tempo previsto, o aproveitamento eficaz dos recursos humanos e materiais, a elevação do moral do grupo e a melhoria da qualidade das utilidades e serviços produzidos, conduzindo a instituição ao bom rendimento.

Maximiano (1995, p. 199-201) reforça e completa a argumentação em torno da importância do planejamento ao comentar que o mesmo não permite que o futuro fique ao acaso e mostra o caminho a seguir, minimizando surpresas e destaca três importantes benefícios que o mesmo proporciona, sendo eles a permanência das decisões, o equilíbrio e o melhor desempenho.

O primeiro benefício consiste em se conhecer previamente as ações a serem adotadas, ainda que devam ser também revistas ou atualizadas; o segundo benefício assegura um curso regular das ações, com poucas surpresas, minimizando emergências e calamidades e o terceiro bem se traduz em melhor desempenho, uma vez que as pessoas sabem antecipadamente o que devem fazer, o que se espera de sua atuação e quais problemas e situações enfrentarão.

Pode-se perceber que o planejamento ganha importância ao proporcionar eficiência no desenvolvimento das atividades, ao minimizar incertezas e a falta de conhecimento por parte dos atores do processo acerca das tarefas que devem ser desempenhadas, em que direção se deve caminhar, em quanto tempo se deve concluir o trabalho.

O planejamento das licitações se constitui em importante instrumento de gestão uma vez que permite a visualização antecipada das situações que se irá enfrentar, de quais e quantos recursos serão necessários, que providências devem ser adotadas, que procedimentos devem ser instituídos e em que prazos serão concluídas as tarefas, as diferentes etapas e o trabalho final.

## 1.6 Características e elementos do planejamento

José Faria (1994, p. 79), apresenta as seguintes características do planejamento, que servem como referencial descritivo dos elementos que o compõem ou que revelam a sua natureza:

- 1- é um processo permanente e contínuo;
- 2- é sempre voltado para o futuro;
- 3- visa à racionalidade e à tomada de decisões;
- 4- visa selecionar, entre várias alternativas, a mais adequada;
- 5- é sistêmico, isto é, deve considerar a totalidade da empresa;
- 6- é interativo, isto é, deve ser suficientemente flexível para aceitar ajustamentos e correções;
- 7- é uma locação (técnica) de recursos, isto é, visa ao emprego de recursos humanos e não-humanos da empresa;
- 8- é uma técnica cíclica, isto é, conforme é executado, permite avaliação e mensuração para novos planejamentos;
- 9- é uma função administrativa que interage dinamicamente, com as demais, influenciando e sendo influenciado por todas elas;
- 10- é uma técnica de coordenação, já que as atividades dos diferentes órgãos ou níveis operacionais são integradas e sincronizadas para a consecução dos objetivos finais;
- 11- é uma técnica de mudança e inovação já que introduz, deliberadamente, mudanças e inovações dentro da empresa.

## 1.7 Tipos ou dimensões do planejamento – classificação

O planejamento apresenta dimensões ou fatores que podem variar de acordo com os mais diversos ambientes, circunstâncias e situações, e que devem ser do conhecimento do planejador e das demais pessoas envolvidas no processo ou sistema.

Para que seja possível a elaboração de um planejamento consistente e se tenha boa noção do exato contexto em que se insere a situação é imprescindível então identificá-los e classificá-los.

Maximiano (1995, p. 206-208) apresenta as seguintes dimensões do planejamento que servem não só para indicar um atributo ou propriedade ao planejamento como também para classificá-lo, conforme a necessidade. São as seguintes:

1- Tempo – o habitual é se trabalhar com a classificação em curto, médio e longo prazo. Todavia, é oportuno lembrar que não existe um padrão universal que defina o prazo de cada um. Isso varia de ambiente para ambiente.

2- Abrangência (global ou setorial) – Embora seja também considerada um princípio, onde o planejamento deve ser o mais abrangente possível, conforme a situação pode se estabelecer limites. O planejamento pode, portanto, ser elaborado para abranger a organização toda ou parte dela, algumas transações ou alguns casos. Isso não significa a recomendação ou a idéia de que uma parte da empresa é planejada e outra não, mas que aquele planejamento específico pode se aplicar a todo ou a uma parte do sistema.

3- Políticas e diretrizes (planejamento político) – uma vez que a Administração define políticas para setores ou períodos, que podem ter alcance global ou setorial, naturalmente que isso também irá influenciar o processo de planejamento. Esse fator também se vincula com a abrangência, pois uma política ou diretriz pode abranger ou não certos aspectos.

4- Permanência (permanente ou temporário) – os planos podem ser classificados de acordo com a permanência no tempo. Por exemplo, um política é um plano permanente, um cronograma de execução ou um orçamento anual é um plano singular (não permanente). Os planos permanentes servem como decisões a serem aplicadas automaticamente. Já os singulares, assim entendidos como temporários, perdem a validade depois que alcançam seu objetivo. Oportuno esclarecer que a metodologia ou sistema que elaborou o plano singular pode ser aproveitado novamente em outra oportunidade.

5- Freqüência (regular ou eventual) – outro aspecto também ligado ao tempo é a freqüência com que os planos são elaborados. Os orçamentos, por exemplo, normalmente são elaborados a cada ano, enquanto que uma política via de regra pode levar muito tempo para ser alterada.

6- Formalidade (formal ou informal) - Outra dimensão é o grau de formalidade, onde pode ser formal ou informal, escrito (documentado) ou não, ou ainda, explícito ou implícito, divulgado ou não, aceito e reconhecido ou não.

Completando as dimensões do planejamento temos ainda a consagrada classificação do planejamento em estratégico, tático ou operacional. Embora haja uma inegável vinculação sistêmica entre eles, o planejamento de licitações, objeto do presente estudo, enquadra-se como planejamento operacional.

Desse modo, embora o plano operacional deva guardar harmonia e compatibilidade com o plano estratégico e o tático, seguindo suas políticas e diretrizes e orientações, por fugir ao escopo deste trabalho, a revisão literária não irá aqui tratar mais detidamente do planejamento estratégico ou tático, mas do operacional.

O fundamento para isso reside no fato de que a necessidade de se realizar os certames licitatórios em obediência à lei, previamente às aquisições e contratações, em si não se constitui em uma estratégia do órgão, e nem em tática, de cada área, mas em contexto de um plano operacional, resultante das estratégias e táticas definidas pela administração superior.

Além disso, o planejamento das licitações se efetiva dentro de cada exercício, portanto, limitado ao período de um ano. O planejamento estratégico contempla as ações de caráter macro para o longo prazo e o planejamento tático é desenvolvimento para áreas definidas naquele plano maior. O planejamento de licitações guarda, assim, as características de plano operacional uma vez que cuidará da operacionalização dos certames licitatórios no ano.

Corroborando com a posição supra, Eunice Kwasnicka (1986, p. 157) ensina que o planejamento estratégico tem as seguintes características principais:

- 1- Está intimamente relacionado com o meio ambiente da empresa no futuro, no que diz respeito ao produto e mercado.
- 2- É um planejamento para a empresa como um todo.
- 3- Decisões estratégicas, uma vez tomadas, são de difícil reversão, é difícil voltar atrás.
- 4- Por se tratar de longo prazo, conseqüentemente o grau de incerteza do planejamento estratégico é maior.

Afirma a autora que dentro do planejamento a médio prazo, essas políticas, estratégias e objetivos são divididos em subestratégias e políticas relativas às áreas a que são afetas.

E por fim conclui que quando o planejamento é considerado a curto prazo significa que é parte de um plano maior e que a fase é de definição de procedimentos e elaboração de planos e programas. Esse planejamento é comumente denominado de planejamento operacional.

## 1.8 A abordagem do planejamento na Teoria Geral da Administração

Taylor (1966, p. 130-131), ao descrever sobre os princípios da administração científica, no tópico planejamento do serviço, afirma que:

Foi lembrada aqui, várias vezes, a necessidade de instruir o homem, sistematicamente, em como realizar o trabalho da melhor maneira.

Estas instruções representam o trabalho combinado de vários homens no planejamento, cada qual com uma especialidade ou função particular.

Reinaldo (2001, p. 144 e 147-148), ao abordar sobre os estudos de Fayol, considerado o pai da administração moderna, comenta que Fayol começou a separar a habilidade administrativa do conhecimento tecnológico.

Segundo Reinaldo (2001, p. 144 e 147-148), primeiro Fayol notou que o efeito da administração sobre as atividades do negócio não foi completamente entendido e que as recomendações dos especialistas técnicos poderiam ser completamente destruídas por procedimentos administrativos falhos.

Ainda de acordo com Reinaldo (2001, p. 144 e 147-148), Fayol afirma também que um líder que seja um bom administrador, mas tecnicamente medíocre, é, geralmente, muito mais útil à empresa do que se ele fosse um técnico brilhante mas, um administrador medíocre. Deste modo, de acordo com Fayol, o sucesso organizacional depende mais das habilidades administrativas dos seus líderes do que das suas habilidades técnicas.

Em complementação a estes princípios, Fayol falou de previsão (prevoyance), a qual antecipava o futuro planejado e orçamentos preparados.

Também conforme Reinaldo (2001, p. 144 e 147-148), apud Henri Fayol estabeleceu que todas as atividades ou operações de uma empresa poderiam ser divididas em seis grupos, conforme descrito a seguir:

- 1- Atividades técnicas – relacionadas com a transformação e produção de bens (produtos e serviços);
- 2- Atividades comerciais – relacionadas com as transações de compra, venda e permuta;
- 3- Atividades financeira – relacionadas com a captação e bom uso do capital;
- 4- Atividades de segurança – relacionadas com a preservação e proteção das pessoas e dos bens;

5- Atividades contábeis – relacionadas com os controles e registros, como inventários, balanços, custos e estatísticas;

6- Atividades administrativas – relacionadas com a integração de todas as operações da organização; as atividades administrativas coordenam e sincronizam as atividades anteriores, tendo portanto interferência/influência sobre elas.

Argumenta, por fim, Reinaldo (2001, p. 144 e 147-148) que Fayol achava que mesmo sendo apenas uma das seis grandes atividades organizacionais, as administrativas eram muito mais importante do que as outras cinco atividades e que se define administração como a realização das atividades administrativas, que são as funções de previsão, organização, comando, coordenação e controle. Estas funções constituem o processo administrativo:

1- Previsão – tentativa de avaliar o futuro por meio de um plano e fazer provisões para realizar este plano (esta função deu origem à função de planejamento);

2- Organização – mobilização dos recursos humanos e materiais para transformar o plano em ação;

3- Comando – estabelecer orientações para os empregados e obter as coisas feitas;

4- Coordenação – obtenção da unificação e harmonia de todas as atividades e esforços;

5- Controle – verificação de que as coisas acontecem em conformidade com as regras estabelecidas e expressas pelo comando.

Apesar de terem se passado muitas décadas desde o estabelecimento destas funções por Fayol, elas ainda são descritas com as funções administrativas. Fayol considerava a previsão como a principal função administrativa.

Maximiano (2002, p. 105 e 107-110) ensina que o processo de planejamento é a ferramenta que as pessoas e organizações usam para administrar suas relações com o futuro. É uma aplicação específica do processo decisório. As decisões que procuram, de alguma forma, influenciar o futuro, ou que serão colocadas em prática no futuro, são decisões de planejamento.

Com base nesse conceito básico, o processo de planejamento pode ser definido de várias maneiras:

Planejar é definir objetivos ou resultados a serem alcançados. É definir meios para possibilitar a realização de resultados. É interferir na realidade, para passar de uma situação conhecida a uma situação desejada, dentro de um intervalo definido de tempo. É tomar no presente decisões que afetam o futuro, para reduzir sua incerteza.

O processo de planejar compreende três elementos principais:

- 1- obtenção ou identificação de dados de entrada;
- 2- processamento dos dados de entrada (processo de planejamento propriamente dito); e
- 3- elaboração de um plano.

Conforme, ainda, Maximiano (2002, p. 105 e 107-110), dados de entrada são as informações do presente, passado ou futuro, sobre o ambiente externo e os sistemas internos da organização. Os dados de entrada podem mostrar ameaças ou oportunidades.

O processo de planejamento consiste em fazer análises e tomar decisões. Compreende: análise dos dados de entrada e criação, julgamento e seleção de alternativas, que é a decisão propriamente dita. É um processo de transformação dos dados de entrada, no qual os transformadores são as habilidades gerenciais.

O produto do processo de planejamento é a preparação de um plano. Em essência, um plano contém uma combinação de três componentes: objetivos, recursos (meios de realização dos objetivos) e meios de controle.

Finalizando, Maximiano (2002, p. 105 e 107-110), afirma que o critério de permanência refere-se à duração do plano. De acordo com esse critério, há dois tipos de planos:

Planos permanentes e planos singulares.

Os planos permanentes contêm decisões programadas que se aplicam a problemas recorrentes. Políticas, procedimentos e objetivos permanentes (como a missão ou negócio da organização) são planos permanentes.

Os planos singulares são temporários e perdem sua validade quando o objetivo é alcançado. Um programa de atividades finitas, o cronograma de execução de uma encomenda, o calendário de um curso e um orçamento anual são exemplos de planos singulares.

Segundo Megginson (1998, p. 129-130, 132 e 157), o planejamento pode ser definido como o processo de estabelecer objetivos ou metas, determinando a melhor maneira de atingi-las. O planejamento estabelece o alicerce para as subseqüentes funções de organizar, liderar e controlar, e por isso é considerado função fundamental do administrador.

As três etapas básicas do planejamento são:

- 1- Estabelecer um objetivo ou meta;

- 2- Identificar e avaliar as condições atuais e futuras que afetem esse objetivo; e
- 3- Desenvolver uma abordagem sistemática para atingir esse objetivo.

Vários planejadores incluem etapas adicionais como parte do planejamento. Essas etapas na realidade envolvem outras funções do administrador:

- 1- Implementar o plano (organizar, liderar);
- 2- Controlar a implementação do plano (controle);
- 3- Avaliar a eficácia do plano (controle).

O bom planejamento tenta levar em consideração a natureza do ambiente presente e futuro, no qual suas decisões e ações deverão funcionar. Para o planejamento ser eficaz, deve-se responder a algumas perguntas:

- 1- Por que devemos estabelecer a meta ou objetivo?
- 2- O que deve ser feito para atingi-la?
- 3- Onde (em que nível) isso será feito?
- 4- Quando isso será feito? Qual é sua programação no tempo?
- 5- Como será feito?
- 6- Quem vai fazer?

Há várias razões para se planejar. Em primeiro lugar, isso prepara a organização para mudanças contínuas. Apesar de os planejadores não poderem controlar o futuro, eles deveriam pelo menos identificar e isolar fatores ambientais e mudanças que possam influenciar o futuro. A segunda razão para o planejamento é aumentar as possibilidades de tomar melhores decisões hoje, para ajudar a conseguir melhor desempenho futuro.

Ainda segundo Megginson (1998, p. 129-130, 132 e 157), a não ser que o planejamento leve a um desempenho melhor, será infrutífero. Para ajudar uma organização e seus administradores a antever o futuro a fim de permanecer funcionando e prosperar em um mundo mutável, deve haver um planejamento antecipado que seja ativo, vigoroso, contínuo e criativo, isto é, um planejamento proativo.

Os administradores e as organizações que continuamente deixem de planejar são obrigados a devotar grande parte de sua energia solucionando problemas que não existiriam – ou pelo menos seriam muito menos importantes – se eles tivessem planejado antes e melhor.

O planejamento pode ser centralizado para que sua parte mais importante em uma organização seja feita por um único grupo, como o departamento de planejamento.

Em grandes empresas, o planejamento pode ser descentralizado, ou seja, cada divisão ou departamento é responsável por planejar suas próprias operações, com pouca ou talvez nenhuma orientação da unidade central de planejamento. Isso é comum em organizações que operem em larga escala com múltiplas linhas de produtos. Assim, os gerentes de departamentos planejam para seus departamentos, os chefes de seções para suas seções, e assim por diante.

Uma desvantagem do planejamento descentralizado é o perigo de haver sobreposição ou até mesmo conflitos entre os planos. Esses problemas podem ser evitados por uma unidade central que coordene os planos das divisões descentralizadas.

Também de acordo com Megginson (1998, p. 129-130, 132 e 157), o planejamento tem muitas vantagens. Por exemplo, (1) ajuda a administração a se adaptar e ajustar-se às condições mutáveis do ambiente; (2) ajuda a solidificar os acordos em itens primordiais; (3) os administradores têm possibilidade de ver o quadro operacional total com mais clareza; (4) ajuda a definir a responsabilidade com mais precisão; (5) dá mais ordem às operações; (6) ajuda na coordenação das diversas partes da organização; (7) tende a tornar os objetivos mais específicos e mais conhecidos; (8) diminui as conjecturas; (9) economiza tempo, esforço e dinheiro e (10) ajuda a diminuir os erros na tomada de decisão.

E complementa o autor supra que o planejamento também tem várias desvantagens. Vejamos algumas delas: (1) o trabalho necessário para o planejamento pode ser maior que o valor de sua contribuição; (2) o planejamento tem a tendência de atrasar a execução; (3) o planejamento pode impedir iniciativa e a inovação da administração; (4) às vezes, os melhores resultados são obtidos quando um indivíduo avalia a situação e enfrenta cada problema à medida que surge; e (5) de qualquer forma, poucos planos são seguidos com coerência.

Contudo, apesar dessas e outras desvantagens, as vantagens de planejar superam de longe qualquer problema que surja. As empresas que fazem

planejamento, mesmo mal, conseguem melhores resultados do que as que não planejam. Portanto, o planejamento deve ser feito para as empresas terem sucesso.

Stoner (1982, p. 136-137), apud Peter Drucker, propôs o planejamento do desempenho de um administrador através dos critérios gêmeos da eficácia – capacidade de fazer as coisas “certas” – e eficiência – a capacidade de fazer as coisas “certo”. Desses dois critérios, pelo que sugere Drucker, a eficácia é o mais importante, já que nenhum nível de eficiência, por maior que seja, irá compensar a escolha dos objetivos errados. Esses dois critérios seguem paralelos aos dois aspectos do planejamento: determinar os objetivos “certos” em seguida escolher os meios “certos” de alcançar esses objetivos. Ambos os aspectos do planejamento são vitais para o processo da administração.

Continua Stoner (1982, p. 136-137) a dizer que, entretanto, pode-se facilmente ver o planejamento como a função inicial da administração. Mas nem mesmo essa afirmação consegue capturar a magnitude da importância do planejamento para a administração. Talvez seja melhor pensar no planejamento como a locomotiva que puxa o trem das ações de organizar, liderar e controlar. Ou talvez devêssemos pensar no planejamento como a raiz principal de uma magnífica árvore, da qual saem os galhos da organização, da liderança e do controle.

Sem planos, os administradores não podem saber como devem organizar as pessoas e os recursos; podem até mesmo não ter uma idéia clara sobre o que precisam organizar. Sem um plano, não podem liderar com confiança ou esperar que os outros os sigam. E, sem um plano, os administradores e seus seguidores têm pouca chance de alcançar seus objetivos ou de saber quando e onde saíram do caminho.

Decenzo e Robbins (2004, p. 54-55) sustentam que planejamento envolve a definição dos objetivos ou metas da organização, o estabelecimento de uma estratégia geral para atingir esses objetivos e o desenvolvimento de uma hierarquia abrangente de planos para integrar e coordenar as atividades. Ele diz respeito, portanto, ao fim (o que deve ser feito) assim como aos meios (como deve ser feito).

De acordo com os autores na mesma obra, também se pode definir planejamento em termos de ser formal ou informal. Todos os gerentes se envolvem

no planejamento, mesmo que seja apenas de variedade informal. No planejamento informal, pouca coisa é escrita, se há alguma. O que deve ser alcançado está na cabeça de uma ou de poucas pessoas. Além disso, os objetivos da organização raramente são proclamados. Esse conceito descreve o planejamento em muitas empresas pequenas: o proprietário/gerente tem uma visão particular de onde quer ir e como espera chegar lá.

Os gerentes devem se envolver no planejamento por, pelo menos, quatro motivos. O planejamento proporciona direção, reduz o impacto da mudança, minimiza o desperdício e a redundância e estabelece padrões para facilitar o controle.

O planejamento estabelece esforço coordenado. Este proporciona, igualmente, direção a gerentes e não-gerentes. Quando todos os membros da organização entendem para onde ela está indo e o que devem fazer para contribuir com a chegada aos objetivos, eles podem começar a coordenar suas atitudes, promovendo desse modo a cooperação e o trabalho em equipe. Em contrapartida, a falta de planejamento pode fazer com que vários membros da organização ou suas unidades trabalhem em sentido contrário. Em consequência, isso pode levar a organização a não se movimentar eficientemente em direção aos seus objetivos.

O planejamento reduz a incerteza, forçando os gerentes a olhar para a frente, a antecipar as mudanças, a considerar o impacto destas e a elaborar respostas apropriadas. Ele também esclarece as consequências das ações dos gerentes em resposta às mudanças. Dessa forma, planejamento é exatamente aquilo de que os gerentes precisam em um ambiente caótico.

O planejamento também reduz o desperdício de atividades e evita redundâncias. A coordenação antes do fato provavelmente descobrirá o desperdício e a redundância. Além disso, quando os meios e os fins são claros, as ineficiências se tornam óbvias.

Por último, o planejamento estabelece objetivos ou padrões que facilitam o controle. Se os membros organizacionais não tiverem certeza que estão tentando conseguir, como podem determinar se atingiram o objetivo? No planejamento, os objetivos são desenvolvidos. Na função de controle da gerência, o desempenho é

comparado em relação aos objetivos estabelecidos. Se e quando desvios significativos são identificados, tomam-se as medidas corretivas. Assim, sem planejamento não pode realmente haver um controle eficaz.

Completam, ainda, Decenzo e Robbins (2004, p. 54-55) que o planejamento formal pelos gerentes faz sentido intuitivamente. Uma organização precisa de direção. Afinal de contas, como disse o Gato para Alice: “o caminho que você deve tomar depende bastante de onde você quer chegar”.

Constata-se que praticamente todas as escolas da Ciência da Administração enfatizam a necessidade de planejamento. Desde as escolas mais clássicas como as de Taylor e Fayol que receberam maior influência dos grandes referenciais de administração ao longo da história, que são o militarismo e a igreja católica, e do forte impulso para a valorização das funções administrativas ocorridas especialmente com o advento da Revolução Industrial, até as mais modernas, com enfoque sistêmico, contingencial e de natureza mais comportamental ligada às teorias das relações humanas.

As abordagens até aqui expostas, distintas e complementares, que se refletem nos modelos e técnicas de planejamento, uma vez analisadas de forma quantitativa, qualitativa e comparativa propiciam dados e elementos que permitem concluir pela necessidade e importância do planejamento, enquanto instrumento gerencial e de boa administração, e mais uma vez é oportuno lembrar que, obviamente, não se tem a pretensão de se esgotar completamente o assunto, mas o de contribuir para o aprimoramento da eficiência na gestão e logística da Administração Pública.

### **1.9 Metodologias, modelos e sistemas de planejamento – como se elabora o planejamento**

Para que se possa elaborar o planejamento, é preciso que se defina a metodologia a ser empregada. Numa organização de micro ou pequeno porte o processo é relativamente simples, preparado, em âmbito interno, por uma ou poucas pessoas que conseguem reunir com relativa facilidade as informações e definir propósitos e ações.

Em organizações de maior porte, onde a estrutura possui inúmeros departamentos com área fim e meio, o planejamento deve ser sistematizado. Isso pressupõe a participação de todos níveis, desde os níveis superiores da Administração até os níveis operacionais, para que se possa obter o comprometimento de todas as áreas envolvidas no processo, onde, de acordo com a teoria de sistemas, cada área ou órgão desempenha uma função específica importante para o funcionamento do todo e isso exige a sistematização do planejamento.

Com isso é importante que se promova a circularização das informações pertinentes e necessárias à consolidação do planejamento, onde todos estejam bem cientes do seu papel no processo e dos passos e etapas que compõem a metodologia adotada.

Maximiano (1995, p. 201-206) orienta que o processo de planejamento se compõe de quatro etapas ou passos, sendo:

1- Definição de objetivos – os objetivos definem o que deve ser feito, orientam o comportamento de indivíduos e organizações e condicionam a forma e o conteúdo dos planos que possibilitam sua realização.

2- Análise de contexto - Quanto mais precisa for a análise do contexto, mais realistas e viáveis serão os objetivos. Se o problema for o abastecimento de energia para uma região, a avaliação do contexto envolve informações sobre a demanda presente e sua evolução previsível, sobre o potencial de energia disponível e suas perspectivas de utilização ou esgotamento, as possibilidades de substituição ou complementação das fontes que estiverem sendo usadas e assim por diante.

3- Definição dos meios de execução – Uma vez que se defina um objetivo ou conjunto de objetivos é necessário planejar os meios de execução. Há três grupos de perguntas que uma vez respondidas, permitem definir esses meios. 1) o que é preciso fazer para atingir os objetivos? Que meios devem ser escolhidos? 2) Que recursos são necessários para a execução dessas atividades ou para a implantação das políticas e dos procedimentos? 3) Quanto dinheiro será necessário?

4- Definição dos meios de controle – O processo de planejamento inclui ainda os meios para verificar se as atividades – quando em execução – estão caminhando em direção aos objetivos, e se os objetivos em si continuam sendo adequados. Portanto, no processo de planejamento, é preciso também responder a perguntas como: Como serão obtidas informações sobre o andamento das atividades e a execução do plano? Como serão apresentadas essas informações? Quem as receberá? O que se deve fazer com essas informações?

Nogueira de Faria (1993 p. 97-105) apresenta modelo que, segundo o autor, já foi testado e revela em sua essência o mecanismo do planejamento. São as seguintes as etapas a serem desenvolvidas:

1- Definição e quantificação do propósito - É preciso ter a exata noção dos objetos a serem licitados no período, o volume de licitações, sua quantificação e características. Aonde se pretende chegar.

2- Levantamento dos elementos disponíveis - Deve-se avaliar os recursos disponíveis para o desenvolvimento das atividades, avaliar a capacidade operacional, de forma a compatibilizar os objetivos a serem atingidos com a estrutura existente, promovendo-se os ajustes necessários.

3- Hierarquização das necessidades - Torna-se imprescindível tanto estipular as licitações que terão prioridade, quanto as necessidades que devem ser atendidas primeiro, estabelecendo-se lógica e coerência com as providências a serem adotadas.

4- Formulação de diretrizes e prazos - Uma vez definidos os propósitos, identificados os recursos e estipulada a hierarquia das necessidades, deve-se estabelecer as diretrizes e normas que irão nortear os trabalhos, bem como os prazos a serem observados, onde o cronograma se constitui em instrumento gerencial apropriado e oportuno.

5- Estabelecimento de metas - Como decorrência natural do método, tem-se em harmonia com os cronogramas definidos, a estipulação das metas, que permite visualizar a quantificação e, como referencial de controle, avaliar o que já foi executado e o que falta executar.

6- Relacionamento das alternativas - Considerando-se que a flexibilização é um princípio inerente ao planejamento, mister se faz que se relacione alternativas para as metas e programações estabelecidas, diante de possíveis e eventuais imprevistos, observando-se ainda a interdependência no desenvolvimento das atividades.

7- Elaboração de programas e procedimentos - Em complemento à definição de metas e alternativas também se faz necessário estabelecer rotinas, fluxos e procedimentos para que as ações possam minimizar os desvios e erros e identificar as atribuições e responsabilidades.

8- Articulação dos recursos - Além do levantamento dos recursos existentes, é preciso também definir a sua distribuição adequada e toda a sua logística, de forma a prevenir a falta ou atraso de sua entrada na execução das atividades.

9- Verificação da interdependência dos fatores - Se houver necessidade ou possibilidade de inserir ou retirar algum elemento do processo, deve ser feita avaliação e projeção dos possíveis efeitos e consequências que isso possa acarretar, atentando-se para as limitações do sistema e dos recursos e que providências devem ser adotadas.

10- Diferenciação e articulações dos programas - De um lado, cada programa, etapa ou certame licitatório deve ser dimensionado para ter seus próprios recursos e ser realizado ao seu tempo e espaço. De outro, é necessário verificar se as articulações permitem utilizar toda a estrutura equilibradamente, sem criar situações que impeçam o atingimento dos objetivos.

11- Elaboração dos padrões de desempenho - O planejamento guarda estreita relação sistêmica com o controle e, para tanto, a metodologia deve também contemplar os padrões de desempenho para a atividade, de forma a possibilitar o acompanhamento da execução e avaliação dos resultados.

12- Sincronização de todos os elementos necessários - Dentro da abordagem sistêmica, o planejador deve se lembrar de que, ao mesmo tempo em que as atividades podem requerer autonomia e descentralização, o planejamento deve garantir a integração do conjunto, preservando a necessidade de interação entre as mais variadas áreas em âmbito interno e externo.

13- Estabelecimento da estratégia da implantação - O planejamento deve ainda prever a estratégia de implantação, de forma a ter instrumentos que garantam a sua exequibilidade e consiga superar as naturais resistências, criando mecanismos de envolvimento e comprometimento por parte de todos os envolvidos.

14- Controle de resultados - Como a elaboração do planejamento por si só não garante plena eficiência e eficácia, é importante que o próprio planejamento também adote sistema de controle que possa realizar a avaliação dos resultados.

15- Correção das distorções e reformulações - Por fim, além do mecanismo para avaliar os resultados, o planejamento deve contemplar os procedimentos para correção de falhas e de rumos e, caso seja necessário, reformular o próprio planejamento.

Eunice Kwasnicka (1986, p. 159) defende que para o planejamento são necessárias as seguintes fases:

1- Obtenção de informações - Trata-se de levantar todas as informações quantitativas e qualitativas inerentes ao sistema em que se vai atuar, como condição primeira para elaborar o planejamento.

2- Análise dos dados e informações obtidos - Como decorrência, após o levantamento das informações, o próximo passo é a análise das mesmas para que se possa avaliar os aspectos envolvidos e definir as ações a serem implantadas.

3- Previsão dos acontecimentos futuros - Como o propósito do planejamento é direcionar esforços para uma situação a ser atingida no futuro, é necessário fazer exercícios de previsão acerca dos fatores que favorecer ou dificultar o cenário e o processo.

4- Decisões sobre fins e meios - Com base nas conclusões obtidas após o cumprimento das etapas anteriores, o planejamento já pode definir as metas e objetivos (fins) a serem alcançados de forma realista e os recursos (meios) que serão utilizados para se atingir os resultados almejados.

5- Implementação - O passo seguinte é definir a estratégia de implementação das ações planejadas, de forma a se utilizar os instrumentos adequados.

6- Controle - Completando a metodologia, deve-se definir os mecanismos de controle que possam tanto prevenir erros e desvios, quanto corrigir as falhas e a direção para os resultados.

José Faria (1994, p. 73-76) mostra que, a exemplo do que ocorre em diversas situações do mundo organizacional, que envolvem fluxogramas ou descritivos em torno de um atividade, no método básico, encontram-se as tradicionais indagações que orientam a elaboração do plano, respondendo as seguintes questões: o que fazer? Como fazer? Quando fazer? Onde fazer? Com que meios fazer?

Além do método básico acima, mais especificamente, o autor aborda as seguintes fases a serem cumpridas e que não precisam necessariamente seguir, de forma rígida, a ordem apresentada, embora seja a mais usual:

1- Exame da situação – envolve a análise e síntese dos fatos, isto é, um exame detalhado das condições atuais. A análise permite configurar a situação, situar e definir o problema, diante da realidade, em termos precisos e objetivos. A síntese permite criar e formular alternativas, de forma a escolher e selecionar, entre as alternativas, uma linha de ação a adotar;

2- Previsões – refere-se à “prospectiva” ou “futurologia”, que nada mais significa que as “futuras tendências” ou “alternativas múltiplas”; na realidade, este estudo proporcionará um maior conhecimento das tendências e servirá para a elaboração de um planejamento realístico. Esta análise é, pois, uma atividade que requer organização, recursos e instrumentos peculiares, além de um sistema de informações capaz de propiciar os dados e conhecimentos necessários ao equacionamento do problema;

3- Coleta de dados – torna-se necessário reunir a maior quantidade de dados possível, com a finalidade de examinar o problema em todos os seus aspectos, quais sejam: internas e externas, custos, produção, vendas, mão-de-obra, objetivos, expectativas do mercado, legislação, comunidade, aspectos legais e econômicos, etc. Estas informações devem ser obtidas, classificadas e arquivadas, inclusive dados de jornais, revistas especializadas, boletins e outros documentos. Neste aspecto, o uso de computador é um grande auxílio;

4- As alternativas – neste ponto, a integração e o conjunto de fatos são vistos como um todo = “raciocínio integrante”. A criação de linhas de ação ou alternativas irá permitir que sejam formulados os caminhos a seguir, em direção aos objetivos estabelecidos e a análise de cada uma destas alternativas deverá ser feita através de alguns aspectos, quais sejam:

4.1 Adequabilidade – a linha de ação satisfaz integralmente a conquista do objetivo, dentro do prazo estabelecido e das condicionantes definidas;

4.2 Exequibilidade – é a oportunidade de execução com êxito, levando em conta os recursos disponíveis e os obstáculos levantados;

4.3 Aceitabilidade – quando os esforços compensadores e também os recursos despendidos na execução, devemos reduzir as alternativas a um número manuseável. Por outra lado, buscamos determinar as conseqüências de cada uma delas, através de perguntas específicas sobre os efeitos, influências, etc.

5- A decisão – Passamos agora à escolha, em caráter definitivo, da linha de ação; esta escolha é feita pelo próprio órgão pertinente (no caso de caráter técnico) e ainda pela direção da empresa, quando se tratar de político ou de direção. O processo a adotar é função da sistemática do planejamento ou do grau de confiança em que o planejador é tido. A opção entre as linhas de ação disponíveis depende de inúmeros fatores, três grandes conjuntos de condições são estabelecidos pelas modernas técnicas de Administração:

5.1 Certeza – nos casos em que se conhece todas as circunstâncias, mas ainda assim poderá configurar-se um problema de escolha diante do grande número de maneiras como o administrador possa dispor os seus recursos;

5.2 Riscos – nos casos em que é possível um certo número de alternativas com dados suficientes para o estabelecimento da probabilidade de ocorrência de cada uma delas;

5.3 Incerteza – nos casos em que não se dispõe de meios para determinar as possibilidades do resultado provável de cada alternativa;

6- Planificação – é a fase da elaboração do planejamento, quando são confeccionados os esquemas completos de ação em todos os seus pormenores. O plano deve ser entendido como um conjunto de disposições,

sistematicamente ordenados para se alcançar um objetivo. Assim deve conter:

- 6.1- Caracterização da situação;
- 6.2- Enunciado dos elementos decisórios que orientam a sua elaboração;
- 6.3- Indicação dos empreendimentos e operações componentes;
- 6.4- Indicação dos responsáveis pela execução dos diferentes empreendimentos e operações componentes;
- 6.5- Indicação dos recursos disponíveis;
- 6.6- Medidas de acompanhamento das operações e das ações corretivas;
- 6.7- Prescrições quanto à segurança, prazos, medidas de coordenação, etc.
- 7- Implantação – a implantação parcial ou total do plano, em caráter de execução, é provocada através da explicação de programas ou outros documentos executivos, com a finalidade de acionar os órgãos envolvidos, evidentemente, no âmbito de cada órgão, o processo se repete.
- 8- Supervisão – por mais perfeito que seja um planejamento não será capaz de prever e se antecipar a todos os eventos possíveis. Assim, torna-se necessário, durante a execução do plano, não só identificar tais fatores como também determinar os seus efeitos, a fim de se introduzir, com oportunidade, as modificações aconselháveis, esta fase de acompanhamento deve também ser planejada;
- 9- Controle – nesta etapa, são estabelecidos os controles necessários. Aqui também deve ser feito um planejamento para o acompanhamento de todas as atividades.

Michael Jucius (1978, p. 69-72) aborda o método do planejamento científico. A respeito do assunto o autor, de um lado, afirma que o mesmo é baseado em fatos, classificado e organizado em passos lógicos, seguindo o método do cientista físico que busca soluções de problemas nos dados fornecidos por experimentos cuidadosos, o administrador científico procura dados que ofereçam respostas às suas indagações.

De outro lado, pondera que o método apresenta duas limitações: a dificuldade de encontrar fatos sobre pessoas e sobre o futuro, com os quais tem que lidar e, segundo, muitas vezes as decisões devem ser tomadas sem que haja tempo hábil para se coletar e analisar fatos.

Não obstante, complementa o autor, a administração científica é a que proporciona maiores esperanças para um planejamento com êxito. São os seguintes passos:

- 1- Declaração de finalidade – O primeiro passo do planejamento científico é estabelecer tão precisamente quanto possível a finalidade do plano. A finalidade pode ser ou para atingir objetivos ou resolver problemas.
- 2- Análise preliminar – Para ser feita uma análise preliminar de um problema cuja solução se procura, são feitas duas sugestões. Primeira, é

bom conhecer algo das pessoas envolvidas e das circunstâncias gerais na área do problema. A segunda sugestão é que se deveria consultar as partes interessadas e capazes. Esta sugestão assegura a adoção do “princípio da participação”, assim também como a inclusão da assistência técnica de grande utilidade. Um plano terá maior probabilidade êxito se for eventualmente executado pelos que participaram de seu desenvolvimento, e se tiver o auxílio de colaboradores competentes.

3- Soluções sugeridas – Com uma visão clara do problema, o passo seguinte no planejamento científico é estabelecer sugestões possíveis. Este passo, deve-se admitir desde o início, tem de se apoiar em adivinhação, palpite, experiência e julgamento no campo da administração. Até que seja acumulada uma quantidade maior de princípios administrativos, conhecimento e relações testadas, deve-se depositar confiança, neste passo, no julgamento e na imaginação da administração. Quanto mais sugestões forem geradas, tanto maior será a oportunidade de que a lista contenha a melhor sugestão possível.

4- Prova e seleção de alternativas – Dos planos sugeridos, qual deles deve ser adotado? A resposta é simples: aquele que funcionar melhor. Mas obter a resposta é extremamente difícil porque isso significa obter os fatos em cada plano. Entretanto, qualquer que seja o método usado, todos tendem a, de um certo modo, seguir a mesma fórmula. As vantagens e desvantagens das diversas alternativas (soluções sugeridas) são ponderadas nas balanças da informação disponível. O plano com maior número de pontos no balanço final é julgado como o que deve ser empregado.

5- Prova de alternativa selecionada – Uma vez determinada qual é a melhor alternativa, parece lógico que o passo seguinte deveria ser a sua aplicação. Muitas vezes esse é o caso e, com efeito, as limitações de tempo podem solicitar tal passo. Mas onde seja possível, um estágio intermediário para testes é desejável.

6- Aplicação e seguimento – O plano adotado deve ser então aplicado e continuamente verificado.

Percebe-se que existe muita similaridade entre as diversas metodologias apresentadas pelos diferentes autores supramencionados. Embora algumas sejam mais detalhadas e com maior desdobramento que outras, todas ensinam que se deve realizar a coleta das informações, o exame da situação, levantar as alternativas, escolher a melhor, compatibilizar as ações programadas com a situação identificada e com os objetivos a serem atingidos, prever e prover os recursos e definir os meios e instrumentos de acompanhamento e controle.

## 2 NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 Dispositivos Legais Pertinentes

Diversos dispositivos legais estabelecem regras para o planejamento. A começar pela Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, que trata do assunto de forma abrangente e sistemática. No art. 37, consagra o princípio da eficiência, conforme abaixo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Oportuno ressaltar que o princípio da eficiência pressupõe o do planejamento, pois difícil conceber eficiência sem planejar.

Na Seção que trata dos orçamentos, a Carta Magna deixa clara a lógica de que a elaboração, respectivamente, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual pressupõe um processo de planejamento, diante da definição de metas, destinações e valores, conforme se depreende dos dispositivos constitucionais a seguir.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O Decreto-Lei de nº 200/67, de 25 de fevereiro de 1967, nos arts. 6º e 7º, trata do planejamento como princípio fundamental e da necessidade de sua observância na elaboração de todas as atividades governamentais.

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

I - Planejamento.

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembolso.

A Lei de nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, estabelece, primeiro, a obrigatoriedade da licitação para compras e contratações de bens, obras e serviços, excetuadas as hipóteses previstas em lei.

Em seguida, também de forma sistemática, a lei de licitações também aborda o planejamento, quando se refere à previsão orçamentária, à elaboração do projeto básico, à necessidade de se definir os quantitativos, aos prazos que devem observados para divulgação, abertura e julgamento de propostas, recursos, homologação e convocação do adjudicatário, com destaque para os dispositivos abaixo:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o [art. 165 da Constituição Federal](#), quando for o caso.

A Lei de nº 10.520/2002, de 17 de julho de 2002, segue os comandos básicos do Estatuto das Licitações, conforme se constata a seguir:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

Naturalmente, que a definição dos elementos acima deve ser feita em tempo hábil, de forma a prevenir atropelos e garantir eficiência, o que, por conseguinte, pressupõe planejamento.

Igualmente, o Decreto de nº 3.555/2000, de 08 de agosto de 2000, com destaque para o inciso II, art. 8º; bem como o Decreto nº 5.450/2005, 31 de maio de 2005, com destaque para o texto do § 2º, art. 9º, que tratam do pregão seguem os mesmos comandos da Lei de nº 8.666/83 quanto à necessidade de planejamento, com base na interpretação lógica e sistemática dos dispositivos mencionados, conforme se observa abaixo:

Decreto nº 5.450/2005

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

- elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;

IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;

V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e

VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

§ 1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apóiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração.

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

Decreto nº 3.555/2000

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

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;

Ainda o Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997, em seu art. 2º corrobora a interpretação sistemática e lógica supramencionada e firma a busca de resultados a serem alcançados, onde também se pressupõe um processo de planejamento, conforme se extrai do texto a seguir:

Art. 2º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterá, no mínimo:

I - justificativa da necessidade dos serviços;

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

A Instrução Normativa de nº 02, de 30 de abril de 2008, e a Instrução Normativa nº 04, de 19 de maio de 2008, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão não só reforçam a necessidade de planejamento na contratação de serviços e enfatizam que o mesmo deve ser compatibilizado com o planejamento estratégico da instituição realizadora da licitação, como também propiciam uma interpretação desta

vez mais literal, não deixando qualquer margem de dúvida quanto ao dever de planejar as licitações de forma sistematizada, conforme abaixo:

Instrução Normativa nº 02/2008

Art. 2º As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, em harmonia com o planejamento estratégico da instituição, que estabeleça os produtos ou resultados a serem obtidos, quantidades e prazos para entrega das parcelas quando couber.

Instrução Normativa nº 04/2008

Art. 3º As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, alinhado à estratégia do órgão ou entidade.

As instruções normativas acima referidas consolidam a necessidade de planejamento nas aquisições e contratações e, embora sejam voltadas para a contratação de serviços, sinalizam claramente a importância de se planejar como um todo. Portanto, o planejamento, aplica-se a todas as áreas da Administração Pública.

Percebe-se que os textos dos dispositivos legais sobre o assunto impõem a obrigatoriedade de se formalizar o planejamento. O ambiente de licitações ao seu turno requer tanto a demonstração do planejamento nos autos do processo de cada aquisição ou contratação, quanto um sistema de planejamento que vislumbre e compatibilize a realização de todos os certames ao longo do exercício.

## 2.2 A Jurisprudência do Tribunal de Contas da União

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União apresenta vários Acórdãos e Decisões que abordam o planejamento. Quando foram lançadas as palavras-chave planejamento com licitações no sistema apareceram 239 documentos.

O propósito deste estudo não é o de investigar todas as decisões do 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

9.2.2. 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:

b) 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.

#### Acórdão 55/2000 - Plenário

26. Pelo exposto, com a finalidade de se assegurar o correto planejamento e execução de licitações na área de prestação de serviços, entendemos ser razoável propor que seja determinado à UFLA que, nos processos de licitação que busquem contratar a prestação de serviços por terceiros, elabore previamente os correspondentes projetos básicos e planos de trabalho, em fiel observância ao art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/93 e art. 2º do Decreto 2.271/97.

#### Acórdão 71/1999 – Segunda Câmara – Relatório do Ministro Relator

verifica-se que o grande número de licitações realizadas, além de ter caracterizado, em alguns casos, o fracionamento de despesas, é reflexo da falta de planejamento da Escola

#### Acórdão 81/2001 – Primeira Câmara – Voto do Ministro Relator

No caso específico dos combustíveis, o fracionamento implicou, ainda, na elevação do custo gerencial da Unidade, obrigada a promover, em curtos intervalos de tempo, sucessivos certames licitatórios. O fato, associado às claras deficiências de planejamento do órgão, levava as licitações serem conduzidas, quase sempre, em caráter de urgência, o que, via de regra, entre outras impropriedades, impedia sua maior divulgação e obrigava sua homologação mesmo não havendo um número mínimo de propostas válidas.

#### Acórdão 82/2005 – Plenário – Voto do Ministro Relator

11. A falta de planejamento também resta evidente quando se verifica que houve a realização de até duas licitações em determinado mês para a aquisição do mesmo objeto, quando não havia óbices em realizar somente um certame com entregas parceladas. Essa falta de planejamento, acarretando a realização de certames licitatórios desnecessários, pode ter contribuído para o verificado desabastecimento nas escolas, em razão de eventuais atrasos nos processos de compras.

#### Acórdão 84/2006 – Plenário – Relatório do Ministro Relator

13.1. Essa gravidade decorre da ofensa em que se incorre em relação aos princípios da isonomia e da publicidade, da negação à esperada transparência nos atos de gestão da coisa pública e do elevado potencial de dano ao Erário que resulta do planejamento falho. O Estatuto Federal das Licitações não prevê o projeto básico apenas como formalidade sem sentido, mas como efetivo instrumento de planejamento e controle, essencial à correta condução das obras públicas pelos agentes executores e essencial às atividades de fiscalização e avaliação.

#### Acórdão 88/2000 – Primeira Câmara – Voto do Ministro Relator

39. As principais ocorrências trazidas à colação demonstram, sem sobra de dúvida, falta de planejamento administrativo e inexistência de um controle interno eficiente, que pudessem evitar os diversos casos de anulação de licitações já em andamento e a conseqüente devolução dos recursos recebidos.

#### Acórdão 1571/2006 – Plenário – Voto do Ministro Relator

76. O Acórdão nº 1.521/2003, proferido naquele feito, e amplamente referenciado neste Voto, fez constar orientações à Administração no sentido de que as licitações para contratação de serviços de informática fossem objeto de “minucioso planejamento”, devendo restar precisamente definidos os produtos a serem adquiridos, sua quantidade e prazo de entrega, em consonância à Lei nº 8.666/93 (subitem 9.2.2.3 e seguintes).

#### Acórdão 1675/2006 – Plenário – Relatório do Ministro Relator

constatamos que o planejamento utilizado na presente licitação mostrou-se bastante deficiente, principalmente em relação ao cumprimento do cronograma estabelecido, motivo pelo qual sugerimos que seja determinado à Infraero que, em licitações futuras, promova a fixação de prazos com base em planejamento consistente e atente para o cumprimento dos mesmos, uma vez que a sua inobservância pode resultar em graves prejuízos tanto para a Administração Pública como também para os usuários do sistema aeroportuário nacional.

#### Acórdão 2106/2005 – Segunda Câmara – Relatório do Ministro Relator

A unidade técnica reconheceu as dificuldades do gestor, que assumiu a função e deparou com significativas necessidades ante a interdição de setores do hospital. A situação teria exigido a adoção de medidas imediatas. Contudo, a própria assessoria jurídica teria alertado que a ausência de planejamento adequado não poderia, indefinidamente, justificar a dispensa de licitações nem por fracionamento da despesa nem por situação de emergência.

#### Acórdão 1887/2006 – Primeira Câmara – Relatório do Ministro Relator

b-5) zelar pelo planejamento das compras e licitações na Unidade, evitando as alegações de urgência para justificar ausência de procedimentos devidos, como a falta de repetição do convite no caso de haver menos que três propostas válidas, cumprindo-se a jurisprudência pertinente do TCU;

#### Acórdão 1510/2003 - Plenário

67. Ao longo de sua defesa, suscita dispositivos legais de natureza orçamentária tentando justificar a desobediência à lei de licitações, fruto da falta de planejamento com que conduziu a contratação em tela.

#### Acórdão 595/2001 – Segunda Câmara – Relatório do Ministro Relator

43. Portanto, somos pela rejeição das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis neste ponto específico da audiência. Conforme observamos no item 41 anterior, cremos não ter havido má-fé da parte dos gestores envolvidos, o que nos faz entender desnecessária a propositura da

multa delineada no art. 58 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 220, inciso II, do Regimento Interno do TCU. Cabe, entretanto, determinação à unidade no sentido de observar o disposto nos arts. 8º e 23, § 5º, ambos da Lei 8.666/93, procedendo ao planejamento integrado de suas licitações, mesmo que haja necessidade de fornecimento parcelado da aquisição ou do serviço em etapas.

O propósito, como dito antes, não obstante, não foi o de se esgotar o assunto no âmbito da jurisprudência do TCU, mas obviamente identificar pontos relevantes que pudessem agregar valor ao presente trabalho, tendo em vista a importância que as orientações e o julgamento das contas dos administradores públicos pelo Tribunal de Contas da União tem para o contexto institucional.

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 Tribunal de Contas da União, 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.

A responsabilidade em estudar e definir sistemas de planejamento adequados a cada realidade é do administrador, que, no exercício da discricionariedade pode escolher o modelo ou sistema de planejamento que melhor atenda às necessidades específicas de sua Administração, desde que o adote e demonstre a eficiência dos procedimentos utilizados.

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 de os administradores públicos adotarem o planejamento como fator de eficiência e como

procedimento prévio à execução de suas atividades em geral, aí contemplada a programação dos certames licitatórios.

A definição de como exatamente fazer, nem a lei, nem a Corte de Contas estipula, cabendo a cada entidade ou órgão público desenvolver a sua própria cultura organizacional.

### **3 IDENTIFICANDO O PLANEJAMENTO NOS ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS**

#### **3.1 Pesquisa de campo**

##### ***3.1.1 Considerações preliminares***

Foi desenvolvida uma pesquisa de campo com visitas a órgãos públicos, com o propósito de verificar como o tema vem sendo tratado na realidade prática, de forma a levantar em que nível e estágio se encontra o planejamento das licitações na administração pública, que modelos e sistemas estão sendo utilizados, que deficiências e dificuldades se apresentam, que procedimentos têm agregado valor e podem servir de exemplo e sugestão para outras administrações e, ainda, que experiências podem ser aproveitadas para se propor um modelo eficiente de planejamento das licitações.

Também o de constatar até que ponto os sistemas são montados com base na Ciência da Administração, até que ponto observam os dispositivos legais pertinentes e, por fim, até que ponto seguem as orientações e determinações do Tribunal de Contas da União específicas do assunto planejamento.

Para tanto, por uma questão de racionalidade e custo, o trabalho foi feito por amostragem, com entrevista e aplicação de questionário, que serviu de roteiro para o levantamento dos dados.

Oportuno esclarecer desde já que o intuito desta pesquisa não foi o de apurar valores orçamentários e financeiros envolvidos, nem o de traçar o perfil das mesmas. Por conseguinte, também não contemplou a identificação das obras, bens e serviços que estão sendo licitados. Igualmente, não se teve como objetivo fazer qualquer apreciação ou julgamento quanto à gestão dos administradores.

O foco do estudo, como reflete o próprio tema desta monografia, embora guarde estreita relação com os aspectos mencionados no parágrafo anterior, concentrou-se nos procedimentos que são utilizados nos órgãos visitados para reunir, antecipadamente, as informações nos sistemas acerca das futuras aquisições

e contratações e, a partir daí, proporcionar a consolidação eficiente do planejamento e, por conseguinte, do cronograma das licitações que serão processadas no exercício em curso.

### **3.1.2 Seleção dos órgãos e método de pesquisa**

Foram selecionados órgãos da Administração Pública, com preferência para entidades da esfera federal, que gozam de boa reputação, com bom clima organizacional e boa cultura gerencial, ou ainda, onde se obteve alguma notícia de experiência bem-sucedida no trato dos certames licitatórios.

Concretamente, os órgãos visitados foram Banco Central do Brasil; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA; Caixa Econômica Federal - CEF; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Câmara dos Deputados; Ministério da Saúde; Companhia de Eletricidade de Brasília – CEB; Tribunal Regional Federal – TRF da 1ª Região, Tribunal Superior Eleitoral - TSE e Tribunal Superior do Trabalho – TST.

A pesquisa consistiu em entrevista informal com os responsáveis pelas áreas de licitação, tendo como roteiro um questionário com 25 perguntas, inserido neste trabalho como apêndice. A pesquisa *in loco* serviu para levantar aspectos sistêmicos do planejamento, procedimentos utilizados no processo e questões pontuais.

Com o propósito de dar uma noção da estrutura dos órgãos visitados, apresenta-se um demonstrativo com a quantidade de licitações realizadas em 2008 e a quantidade de pessoal que lida diretamente com os certames, conforme abaixo:

Órgãos visitados	Quantidade de licitações realizadas em 2008	Quantidade de pessoas envolvidas diretamente no processo
Banco Central	84	11
EMBRAPA	86	12
Ministério do Planejamento	51	09
CEF	246	21
Câmara dos Deputados	276	15
Ministério da Saúde	163	10
CEB	180	06
TRF – 1ª Região	96	04
TSE	187	08
TST	142	16

Em decorrência da aplicação do questionário-roteiro, realizada em formato de entrevista, foi feita interação, no próprio ambiente de trabalho, com os agentes responsáveis pelos setores incumbidos de processar os certames e foram constatados diversos aspectos que se revelam a seguir.

### **3.1.3 Sistemas, modelos e procedimentos existentes**

Quanto à indagação de qual procedimento existe para o planejamento das licitações, surpreendentemente, nenhum dos órgãos visitados possui um modelo ou sistema específico, onde se possa visualizar com antecedência quais certames serão realizados no exercício.

Não há um sistema informatizado (de preferência) ou não que possa reunir as demandas para o exercício das diversas unidades solicitantes, onde se inicia a formalização dos processos para a aquisição de bens ou contratação de obras e serviços, e assim informar antecipadamente ao setor responsável pelas licitações.

O planejamento em torno das compras e contratações ocorre de forma diluída e setORIZADA. De modo geral, trabalha-se com sistemas corporativos informatizados nas áreas administrativas.

Como exemplo, tem-se sistema que controla os níveis de estoque no almoxarifado para bens de consumo, que indica o ponto de ressuprimento ou pedido para disparar a formalização de nova aquisição; sistema para registro de bens permanentes que auxilia a programação de novos bens móveis; sistema que orienta a renovação de contratos em vigor, e que pode indicar futuras licitações, além de outros sistemas afins.

Alguns órgãos como Banco Central, Caixa Econômica Federal e EMBRAPA possuem unidades que realizam planejamento das ações em torno da atividade fim e da atividade meio.

Todavia, esses sistemas não se comunicam ou interagem com um sistema específico que consolide as licitações programadas, antecipando as informações para as comissões ou pregoeiros. Na verdade esse sistema específico inexistente em praticamente 100% dos casos.

O planejamento das licitações na prática, quando ocorre, acontece de maneira informal e tardia, onde os agentes responsáveis pelas licitações, por falta de instrumento institucional adequado, somente iniciam alguma programação na medida em que os processos vão chegando ao setor.

De modo geral, a situação só não causa maiores transtornos porque toda vez que a Administração necessita agilizar e concluir uma aquisição ou contratação, é repassada uma orientação específica para a área de licitação e há uma concentração de esforços para executar o processo.

Os problemas são minimizados também em função de as áreas solicitantes, com o passar do tempo, terem se acostumado com a idéia de que as suas necessidades, antes de serem atendidas, precisam ser licitadas primeiro e, neste caso, passam a enviar os processos com alguma antecedência, mas sem noção exata da necessidade de se cumprir um cronograma prévio. Os usuários dos sistemas igualmente se acostumaram com atrasos na disponibilização de bens e serviços, com exceção dos casos em que há um interesse político determinante.

No caso específico da CEF há uma interação constante entre a Gerência Nacional e área de licitações para definição de prioridades.

Não obstante, ainda é comum nos órgãos em geral acontecer de os processos chegarem à mesa dos pregoeiros e comissões com o já conhecido e corriqueiro pedido de urgência. Percebe-se aqui o traço cultural brasileiro de deixar as coisas para a última hora, embora se constate também, por questão de justiça, que o nível de consciência e profissionalização em torno do sistema de compras e contratações na Administração Pública, melhorou comparativamente com o que acontecia até poucos anos atrás.

Aqui cabe ressaltar que o processo de informatização nos órgãos aliado ao sucesso e avanço da modalidade pregão contribuiu para a agilização dos procedimentos.

Com o intuito de melhorar o nível organizacional, disciplinar os procedimentos e permitir o fluxo normal das atividades, alguns órgãos, como o Banco Central e a Caixa Econômica Federal, instituíram normas internas que

estabelecem prazos prévios para o encaminhamento de pedidos, para as providências a cargo de cada unidade que participa do processo, bem como estipulam a forma como os processos devem ser instruídos.

Nesse mister, observa-se que a orientação normativa interna dessas duas entidades tem como referencial os prazos, conteúdos e formas definidas na lei de licitações, o que sem dúvida deve ser considerado um avanço e uma necessidade enquanto sistema de controle interno, mas que por si só não é suficiente para garantir a sistematização do planejamento, pois não tem o condão de promover a integração antecipada de todas as demandas.

#### ***3.1.4 Levantamento prévio de informações e circularização do planejamento***

Com o intuito de se investigar um pouco mais a falta de procedimentos específicos para o planejamento das licitações, foi apurado que não existe nenhum tipo de circularização prévia, assim entendida 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.

Aqui vale lembrar a premissa básica de 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.

A própria questão da falta de uma cultura de planejamento, que não é propagada, 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.

Se a sistemática fosse adotada, calcula-se que nos dois ou três primeiros anos haveria algumas dificuldades pela falta de hábito das pessoas envolvidas no processo, mas depois com o tempo e a cada ano a sistematização do planejamento atingiria maior aprimoramento e os resultados seriam cada vez melhores. Não se tem a utopia de se atingir uma situação onde cem por cento das demandas seriam previstas e controladas de imediato, até porque há sempre uma margem para imprevistos, casos de força maior e para mudanças de planos, políticas, influência de eventos externos e outros fatores afins, mas seria bem mais fácil se o que atualmente é regra, falta de planejamento, fosse exceção, e o que hoje é exceção, muito poucos setores sistematizando o planejamento, virasse regra,

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 se licitar nos períodos seguintes.

Esses levantamentos, a critério de cada Administração, poderiam ser feitos uma vez para todo o exercício ou algumas vezes ao longo do mesmo. O importante é que se encontre uma maneira de se buscar as informações no sistema.

Nesse sentido ainda, observa-se uma tendência natural de algumas áreas centralizarem a demanda de toda a organização, como já ocorria tradicionalmente com o almoxarifado, com a área de patrimônio e de serviços gerais, mais recentemente isso vem ocorrendo também com outras áreas, como por exemplo, a área de informática, que tende a centralizar a administração de toda a rede e com isso fica com a responsabilidade de definir os aspectos qualitativos e quantitativos dos bens e serviços de informática a serem licitados.

### ***3.1.5 Vinculação com o planejamento estratégico e com o orçamento aprovado***

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 orienta 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 sua 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 de as 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 vigerá no exercício seguinte, pressupõe que houve um esforço de planejamento para nela se inserir 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.

Em outras palavras, consiste na compatibilização das necessidades com as possibilidades. Só se poderá licitar o que tiver previsão orçamentária. Outro fator a ser considerado e ponderado é o de que caso ocorra mudança de prioridades por parte da nova Administração que assumiu o órgão, passando a destinar os recursos para outras aquisições, isso também não inviabiliza a sistematização do planejamento, que igualmente faria apenas a atualização das informações no sistema em tempo hábil.

### **3.1.6 Adequação da estrutura utilizada**

Complementando a investigação da realidade prática dos órgãos públicos, constatou-se que não há nenhum procedimento para promover a compatibilização prévia ou dimensionamento entre a quantidade e características das licitações

previstas para o período seguinte e a qualidade e quantidade de pessoal do setor de licitações em termos de pessoal, material, equipamento, espaço.

Quando a demanda aumenta, em geral, ou são convocados servidores de outros setores ou unidades para compensar a demanda, como se diagnosticou, por exemplo, no Banco Central ou então, como ocorre em outros órgãos, o pessoal trabalha até mais tarde e no fim de semana para compensar. As sessões públicas de abertura e julgamento normalmente ocorrem no chamado horário comercial. Todavia, existe o trabalho interno de instrução dos processos e outras providências pertinentes que demandam tempo ou pessoal extra, sem que a sistematização do planejamento possa antecipadamente adequar a estrutura necessária.

Constatou-se também que a quantidade de pregoeiros, comparativamente entre os órgãos e entidades visitados, ora é menor, ora é maior do que a encontrada normalmente, e que se define em função da quantidade maior de licitações que cada órgão processa ou em função de problemas ocorridos em períodos anteriores, mas ainda assim se diagnosticou carência de pessoal treinado para lidar com a instrução da fase interna.

Também ocorre de, em determinados períodos do ano, o pessoal disponível trabalhar com folga, e em outros momentos as licitações se acumulam, principalmente próximo do final do ano.

O planejamento sistematizado, compatibilizado com a programação orçamentária e financeira, harmonizado ainda com os projetos e atividades definidas pelo órgão, pode promover uma distribuição equilibrada dos certames ao longo do exercício, de forma a garantir maior regularidade no aproveitamento da estrutura disponibilizada. Com isso previne-se de um lado a ociosidade, de outro, gargalos e atropelos.

### ***3.1.7 Metas definidas e sistema de acompanhamento, controle e avaliação***

Observou-se ainda 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, apenas na Caixa Econômica Federal existe um sistema que mensura a produtividade dos certames, onde se analisa o tempo gasto e renovam-se as metas para o período seguinte.

Quanto aos sistemas de acompanhamento, controle e avaliação das licitações, verificou-se que praticamente todos os órgãos utilizam um demonstrativo informatizado que registra as licitações realizadas no período e as que estão em andamento, indicando a fase em que se encontram e, em alguns casos, a data prevista para a conclusão.

Em relação ao controle da licitação, alguns setores realizam uma triagem da instrução do processo, em especial do projeto básico, como ocorre, por exemplo, na CEB, utiliza-se um *check list* para conferir as especificações e os elementos exigidos pela lei de licitações e quando se detecta algum problema, ora se devolve o processo formalmente para completar a documentação, ora se realizam reuniões para solução conjunta, ou se troca informações por e-mail ou telefone, na medida em que as falhas ou omissões se apresentam.

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. No Banco Central são feitas apenas algumas comparações entre o desempenho das unidades regionais, a Caixa Econômica

Federal se mostrou um pouco mais avançada para alimentar as metas de produtividade e em alguns órgãos, como no TRF – 1ª Região, avalia-se o percentual ou montante economizado nos pregões, comparando-se o valor estimado com o adjudicado.

Ressalte-se que as estimativas podem estar distorcidas, sendo ideal que se verifique o valor efetivamente pago na última aquisição do órgão ou em outros órgãos públicos de maneira que o valor ou percentual economizado seja o mais próximo possível da realidade.

### **3.1.8 Principais problemas detectados no processo**

Em função da pesquisa de campo, detectou-se os principais problemas ou fatores que dificultam ou impedem o planejamento das licitações, sendo os mais evidentes a 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.

Também a 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. 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.

Também problemas de queda e travamento do sistema informatizado para realização de pregões eletrônicos; 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.

## **4 PROPONDO UM SISTEMA OU MODELO DE PLANEJAMENTO DAS LICITAÇÕES**

### **4.1 Considerações preliminares**

Inicialmente, considera-se oportuno esclarecer que o modelo aqui sugerido não se constitui em única alternativa ou possibilidade a ser adotada pelos órgãos da Administração Pública ou, ainda, que se tenha a pretensão de esgotar o assunto nos pontos abordados.

Muitos são os modelos e sistemas que podem ser utilizados e concebidos não só em decorrência da própria criatividade da mente humana, da capacidade de inovação dos sistemas, do processo natural de evolução dos conceitos, métodos e técnicas organizacionais; como também em decorrência da experiência prática do dia-a-dia, das necessidades que vão surgindo, dos resultados e avaliações que podem indicar novos caminhos e, também, levando-se em consideração as peculiaridades, características inerentes aos mais diversos tipos de atividade e diferentes contextos em cada órgão e em cada Administração.

Não obstante, o sistema aqui proposto ainda que se apresente como um resumo, encontra amparo e consistência no estudo do conteúdo dos pressupostos básicos defendidos pela Ciência da Administração; vislumbra solução efetiva e prática para os problemas e deficiências reveladas no estudo de campo e baseia-se em experiência efetivamente adotada no Superior Tribunal de Justiça na década de 90, a partir de sistema desenvolvido pelo autor deste trabalho para o planejamento das licitações, com resultados satisfatórios à época e harmoniza-se com as determinações de ordem legal e com a orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União.

Assim, cumprindo o propósito de agregar valor e consolidar numa proposta os aspectos pertinentes ao planejamento das licitações, em decorrência da pesquisa aqui desenvolvida, consolida-se a apresentação do sistema abaixo que contempla os seguintes aspectos ou passos.

#### **4.2 Desenvolver cultura de planejamento sistematizado no órgão e obter o envolvimento da Administração Superior**

Naturalmente que não se pretende trabalhar com paliativos ou resolver o problema somente em determinada ocasião, mas se implantar solução duradoura que consiga não só apaziguar os conflitos internos, mas também ampliar o nível de eficiência, produtividade e garantir melhores resultados na seqüência dos períodos e ao longo do tempo.

Por isso, não se deve pensar apenas na perspectiva deste ou daquele exercício, mas na evolução administrativa, na educação corporativa, no desenvolvimento da instituição diante dos seus valores estratégicos e aos olhos da sociedade.

Portanto, primeiro deve-se propor uma mudança de paradigma, que impulse o desenvolvimento de uma cultura de planejamento, para que esse passe a ser sistematizado em toda a entidade, em todos os níveis e em todas as áreas.

Obviamente que o planejamento não é importante apenas para a área de licitações, objeto deste estudo, mas para todas as atividades e atribuições a cargo da instituição como um todo.

Esse modelo de planejamento pressupõe que se desenvolva uma cultura própria para assegurar o sucesso não só da mudança comportamental dos atores envolvidos no processo, como também para proporcionar o necessário respaldo e despertar o comprometimento de todos. Daí que se torna determinante que a administração superior participe ativamente do processo e que os níveis intermediários e inferiores percebam claramente a nova orientação, as novas regras do jogo, o que a instituição dali em diante espera dos servidores.

Sem o envolvimento da administração superior, dificilmente haverá uma mudança da cultura e um esforço geral e sistematizado de planejamento. Todavia, considera-se oportuno lembrar que, mesmo diante das resistências às mudanças, com o tempo a nova maneira de atuar será naturalmente incorporada e a cada ano o processo fluirá de forma mais tranqüila e consistente.

Outro papel fundamental na participação da administração superior é o de definir prioridades quando ocorrerem demandas de uma mesma ou de diferentes unidades, acima da capacidade operacional da área de licitações para um determinado momento ou período.

Conforme se verificou na pesquisa de campo, na prática não é incomum acontecer de a comissão de licitações ou pregoeiro receber vários processos licitatórios para serem executados de uma vez. Nessa situação, o setor de licitações se vê obrigado a enfrentar conflitos de interesse e, muitas vezes, acaba dando prioridade de forma diferente do que seria efetivamente necessária à instituição como um todo ou é obrigada a negociar prazos e prioridades, muitas vezes se indispondo com as unidades, sendo rotulada de ineficiente.

A administração superior, ainda que em processo formal de delegação de poderes para níveis gerenciais de menor escalão, deve cumprir sua parte em definir que objetos e áreas terão prioridades no cronograma de aquisições e contratações, tanto para efeito de licitações, quanto para efeito primeiro de execução orçamentária e financeira.

A sistematização do planejamento tende a eliminar esse tipo de conflito na medida em que antecipar as informações mediante o levantamento prévio tratado no próximo item 4.3 e com a conseqüente consolidação do cronograma de certames para o órgão como um todo, que deve diluir as licitações ao longo do ano para evitar atropelos.

#### **4.3 Examinar a situação ou contexto e promover levantamento de dados**

Primeiro, mister se faz examinar a situação atual em comparação com os objetivos e metas a serem atingidos, que resultados se quer alcançar e onde se quer chegar.

Isso pressupõe, inicialmente, direcionar os esforços em harmonia com o planejamento estratégico do órgão e com o projeto de gestão da administração superior que comandará as ações do órgão.

Verificar o que está programado para o exercício e mapear as políticas, as diretrizes, as prioridades, a estrutura organizacional, os agentes responsáveis, os recursos disponíveis, os eventos internos e externos, com identificação dos pontos fortes e fracos e das ameaças e oportunidades. Essencialmente, deve-se contextualizar o planejamento ou desenhar o cenário.

Concomitantemente, ou no momento imediatamente posterior, deve-se promover o levantamento, o que pode ser feito também por meio de uma circularização, de todas as necessidades e demandas traduzidas em bens, serviços e obras a serem licitados no exercício a ser transcorrido, envolvendo todas as áreas solicitantes e usuárias do sistema de licitações.

O ponto essencial nesta etapa é a antecipação da informação. Conhecer previamente os objetos que serão licitados, o volume de aquisições e contratações para o ano, suas características técnicas e peculiaridades, os valores estimados, a modalidade em que cada objeto se enquadra e, para que período, o bem ou serviço deve estar disponível para a Administração torna-se imprescindível para se planejar as licitações, obter a eficiência dos procedimentos e a eficácia dos resultados.

Deve-se, assim, acabar com a situação que ocorre hoje, em praticamente todos os órgãos, onde o setor de licitações não tem noção dos processos que vão chegar para licitar e diversas unidades solicitantes só têm normalmente conhecimento de sua própria realidade sem visualizar o todo.

Oportuno lembrar que, possivelmente, nem todas as unidades terão as informações prontas para repassá-las. Caso isso se caracterize, a situação exigirá das unidades solicitantes um esforço e um comprometimento para alimentar o planejamento, sob pena de terem os seus próprios planos e atividades prejudicadas de alguma forma.

O levantamento pode ser feito com o apoio de unidades encarregadas de planejamento setorial ou geral existente na estrutura do órgão, pode ser feito diretamente nas unidades solicitantes, com o apoio logístico dos sistemas corporativos, ou pode ainda ser feito a partir do orçamento aprovado, o que será mais detidamente explicado no item 4.4 adiante. Salvo na hipótese de se ter confiança plena em qualquer um dos caminhos sugeridos, recomenda-se realizar o

levantamento em todas as vias e ao final cotejar as informações e identificar necessidades de ajustes e complementações.

Para operacionalizar o levantamento podem ser utilizados formulários eletrônicos ou até mesmo um software que agrupe objetos e períodos, bem como ordene e calcule prioridades e etapas.

O levantamento deve ainda realizar uma estimativa prévia de quanto tempo cada objeto a ser licitado deve levar para cumprir as etapas básicas de um certame: a fase interna, a fase externa, o empenho/contrato/ordem de serviço e o prazo de entrega do bem, serviço ou obra.

A partir desse levantamento, já é possível visualizar que licitações terão dificuldades de ordem técnica ou operacional, com possíveis atrasos, em que períodos do ano haverá maior ou menor fluxo de processos, de que forma se pode distribuir os certames ao longo do ano e evitar atropelos, se os recursos humanos e materiais são suficientes para operacionalizar os procedimentos, como será definida a ordem de prioridades e em que momento cada processo deve ter o “*start*” no sistema, sob pena de a licitação não ser concluída em tempo hábil.

#### **4.4 Compatibilizar as licitações previstas com o orçamento aprovado**

Conforme mencionado antes no estudo de campo, a vinculação sistêmica com a elaboração da proposta orçamentária e o orçamento aprovado oferece condições para que se realize o levantamento prévio de informações tratado no item anterior.

Considerando-se que o processo de elaboração da proposta orçamentária pressupõe que as diversas unidades integrantes da estrutura organizacional informam ao setor responsável pela consolidação da proposta orçamentária, no ano anterior, os valores que serão gastos no exercício seguinte e que, por sua vez, esses valores representam a composição e o somatório dos bens, serviços e obras a serem adquiridos ou contratados, tem-se aí a fonte necessária para se buscar com razoável antecedência e de forma consistente quais objetos serão licitados no exercício seguinte dentro do procedimento sugerido no item anterior.

Entende-se que a proposta orçamentária, exatamente por indicar quais aquisições e contratações serão possíveis, uma vez que não se pode realizar despesa sem previsão orçamentária, constitui-se em instrumento gerencial apropriado para preparar o cronograma de licitações, especialmente considerando que já houve o esforço de planejamento na sua elaboração.

Oportuno frisar que, para as eventuais rubricas ou programas de trabalho cujos valores são definidos em totais ou subtotais, com base no comportamento e orçamento do ano anterior ou mesmo em outro critério, onde não se detalha antecipadamente quais bens, serviços e obras serão adquiridos ou contratados ou que, por alguma razão, isso não tenha sido feito, ainda assim é possível realizar o levantamento de quais objetos serão licitados.

Deve-se partir do princípio de que a Administração, por meio de suas unidades, em algum momento planejará suas atividades para o exercício e definirá suas necessidades.

O importante é que o levantamento de informações, caso não seja possível, a partir do orçamento, por este não se encontrar detalhado, que seja feito com antecedência suficiente para firmar o planejamento das licitações, tendo-se ainda como opções, conforme indicado no item anterior, as unidades encarregadas de planejamento ou as próprias unidades solicitantes.

Nesse sentido, acredita-se que o orçamento aprovado pode ser o ponto de partida, pois ainda que tenham sido feitos cortes ou ajustes na proposta orçamentária, isso não o inviabiliza como fonte para o planejamento. De um lado ele indica as possibilidades para o próximo exercício, pois historicamente ele representa basicamente a reprodução do que foi executado no exercício em curso e no anterior, de sorte que novas aquisições ou contratações representam um percentual pequeno de desconhecimento da administração. De outro lado, exatamente por isso é que se torna indiscutivelmente factível a adoção do planejamento das licitações.

De concluir também que a compatibilização das necessidades previamente definidas com as possibilidades orçamentárias não deve oferecer maiores resistências, porquanto em raríssimas exceções estaremos em situação diversa da

escassez de recursos. Nesta situação, o elenco de prioridades é determinado pelo maior grau de necessidades.

Pode-se também utilizar os próprios sistemas corporativos para complementar o processo de planejamento, conforme abordado no item seguinte.

#### **4.5 Integrar o sistema de planejamento das licitações com os demais sistemas corporativos**

Além da verificação junto às áreas de planejamento ou às áreas solicitantes, ou ainda, simplesmente buscando as informações diretamente no orçamento aprovado, pode-se complementarmente aproveitar as informações disponíveis nos sistemas corporativos.

Os exemplos mais clássicos são os sistemas de almoxarifado, patrimônio e gestão de contratos, que podem informar os bens de consumo, o mobiliário e outros bens permanentes e os contratos que serão, respectivamente, adquiridos e renovados nos períodos seguintes.

A partir daí, pode-se desenvolver um sistema de planejamento de licitações que será alimentado pelos próprios sistemas corporativos. Com isso, consegue-se saber antecipadamente as licitações que teremos para o próximo período para material de expediente, para mobiliário e os contratos que serão renovados, com destaque para a terceirização e os de manutenção em geral.

O mesmo raciocínio ou procedimento pode ser aplicado aos sistemas corporativos eventualmente existentes ou a serem criados para a engenharia, a informática, o serviço médico, a biblioteca, os serviços gerais e todas as demais áreas ligadas à atividade meio ou à atividade fim.

Outra vantagem é que a comunicação entre os sistemas possibilita também a constante atualização. Portanto, se houver qualquer alteração na programação do sistema corporativo relacionado a essa ou aquela área, automaticamente as informações podem ser repassadas ao sistema de planejamento de licitações onde o software pode calcular e ajustar o novo cronograma a qualquer momento ao longo do exercício.

Aqui é importante lembrar o princípio da flexibilidade do planejamento, que além de deixar espaço para ajustes e reformulações, no mundo moderno e globalizado impõe-se a constante necessidade de se atualizar as informações.

#### **4.6 Disciplinar procedimentos e etapas com cartilhas, manuais e normas internas e obter cooperação da equipe**

O que se percebe na prática, detectada na pesquisa de campo, é que de modo geral a instrução do processo licitatório não obedece a padrões preestabelecidos para orientar a juntada nos autos dos documentos e informações suficientes para seguir adiante com o certame e para disciplinar o cumprimento de prazos que garantam o andamento em tempo hábil do certame.

É comum o processo demorar, em determinadas unidades, para ser instruído ou o ser de forma incompleta e inadequada, provocando atrasos e pedidos de urgência, sendo inclusive muitas vezes devolvido à origem para correções e retrabalho.

O planejamento não só apresenta deficiência pela falta de levantamento prévio das aquisições e contratações e por não consolidar posteriormente um cronograma, que visualize todas as licitações do órgão, como também perde eficiência quando as áreas participantes do processo instruem mal ou retardam as providências.

Assim, em atendimento ao princípio da regulamentação e disciplina das atividades, sugere-se a adoção de cartilhas, manuais e normas internas, com destaque para estas últimas, que estipulem os elementos que devem ser inseridos no processo, de maneira a permitir que cada unidade tenha a exata noção dos documentos, elementos e informações que devem ser providenciados e juntados aos autos, e, ainda, quanto tempo no máximo o processo deve permanecer em cada unidade, antes de ser enviado para a próxima unidade/etapa, devendo-se assim se proceder até a conclusão do processo.

Objetivamente, deve-se primeiro definir todas as etapas do processo na fase interna, como, por exemplo, a elaboração do projeto básico, a pesquisa de preço, o enquadramento do certame, a disponibilidade orçamentária, a autorização, a

elaboração do edital e da minuta de contrato, os pareceres técnicos e da assessoria jurídica; na fase externa, como, por exemplo, a publicação do aviso de licitação, a fase de impugnações, a abertura, o julgamento de proposta, as eventuais diligências, a eventual análise de amostra, a habilitação, os eventuais recursos, a homologação e, ainda, na fase posterior, como, por exemplo, o empenho, a assinatura do contrato, se for o caso, e a contagem do prazo de entrega, além de outras.

Deve-se, enfim, se prever todas as etapas do início ao fim do processo como um todo, quanto tempo será necessário em cada etapa e quais elementos, documentos e informações a cargo de cada unidade devem integrar a instrução dos autos. Para tanto pode ser adotado um *check list* para cada peça, como, por exemplo, para o projeto básico, para o edital, para o contrato, para a proposta, para a habilitação e assim sucessivamente.

Para garantir maior eficiência e eficácia, na definição das etapas, além de se observar as exigências legais de conteúdo e prazos e as orientações da Corte de Contas, deve-se levar em consideração a realidade prática do órgão, em termos do que cada unidade é realmente capaz de produzir, e pode-se, ainda, estipular um tempo padrão das etapas para cada modalidade licitatória, para cada tipo de objeto, em função do seu grau de complexidade.

Ainda quanto à definição das etapas é recomendável incluir uma margem de segurança nos prazos para imprevistos. Também se deve lembrar que os prazos estipulados são de tempo máximo em cada etapa, onde o certame pode durar menos tempo, se, por exemplo, não houver impugnação ou recurso, se a elaboração do projeto básico ou o parecer da assessoria jurídica for preparado em menos tempo, uma vez que muitas etapas terão uma média como padrão.

Depois, pode-se desenvolver um *software* que calcula e apresenta, em forma de demonstrativo, o cronograma de etapas para cada licitação e das licitações como um todo ao longo do ano, além de apresentar num demonstrativo anexo os elementos, documentos e informações que devem constar da instrução, em forma de *check list*.

Esse *software* pode, ainda, disparar e-mails para os responsáveis por cada unidade e cada etapa, avisando que providências faltam para serem cumpridas e/ou quanto tempo falta para vencer o prazo definido para a respectiva unidade.

Para se obter a cooperação da equipe e das unidades, considerando que as normas internas, dependendo do ambiente, podem criar um caráter de imposição, às vezes, circunstancialmente, isso dificulta um clima de maior cooperação espontânea.

Partindo-se do princípio que o ambiente organizacional, muitas vezes, flui melhor a partir de interações e conversas, despertando-se o espírito de cooperação entre as unidades, alternativamente, pode ser desenvolvido um *software*, onde em vez de o mesmo ser alimentado com prazos padronizados de maneira linear por modalidade ou tipo, cada processo de licitação teria um gestor específico, que negociaria, previamente, com todas as áreas envolvidas, os prazos e providências e obter-se-ia, assim, maior cooperação sem se perder o controle, pois o gestor faria o acompanhamento pelo *software*, promoveria as interações com as pessoas e adotaria as providências necessárias para não comprometer o resultado planejado.

#### **4.7 Estipular objetivos e metas, conforme o caso**

Complementarmente ao item anterior, a Administração pode num segundo momento também estipular objetivos e metas a serem cumpridas, atreladas aos conceitos de produtividade, eficiência e economicidade.

Pode, por exemplo, definir produtividade de processos por pessoa ou por unidade, metas de redução de preços e cotações nos pregões, metas de redução de prazos em determinadas etapas que não estejam tão condicionados pela imposição dos dispositivos legais, além de outras afins.

Não obstante, estima-se que o atingimento desse estágio deve pressupor a presença de fatores como o amadurecimento da cultura de planejamento, o comprometimento dos agentes envolvidos, a plena cooperação entre as unidades, a razoabilidade do que é exequível, sem comprometer a qualidade. Recomenda-se aguardar um período após a implantação dos passos mencionados nos itens anteriores para avaliar o comportamento, os resultados e as necessidades de ajustes nos procedimentos e padrões preestabelecidos, antes de se pensar em avançar em termos de produtividade e eficiência.

Nesse sentido, os referenciais básicos a serem cumpridos serão naturalmente aqueles definidos por lei e pela orientação do Tribunal de Contas da União, mas que podem evoluir para além do mínimo exigido.

#### **4.8 Dimensionar a estrutura do setor de licitações**

Outro aspecto que deve ser previsto no processo de planejamento, mencionado pela Ciência da Administração, constitui-se no dimensionamento dos recursos humanos e materiais necessários para garantir a eficiência e a eficácia almeçadas pela função primordial de planejar.

Assim, além dos esforços para promover o levantamento prévio das aquisições e contratações a serem realizados no exercício; para se compatibilizar as demandas com as possibilidades orçamentárias; para se disciplinar os procedimentos e prazos e, ainda; para se efetivar o gerenciamento das atividades com o apoio dos sistemas corporativos, para não se correr o risco de a operacionalização dos passos planejados esbarrar na baixa capacidade operacional do setor de licitações, mister se faz também compatibilizar a sua estrutura com a natureza e o volume das licitações previstas.

Isso pressupõe avaliar a capacitação do pessoal designado, a proporção da quantidade de pessoas e dos recursos materiais e tecnológicos disponibilizados, indo desde a adequação do espaço físico para as sessões presenciais até a dos canais de comunicação com o ambiente interno e o externo.

Aqui é oportuno ressaltar que, ao se buscar o dimensionamento do setor de licitações, deve-se lembrar que o levantamento prévio dos objetos a serem licitados indicará se será necessário apenas diluir melhor os certames ao longo do período, evitando excesso de demanda em determinados momentos e ociosidade em outros ou se de fato deve-se readequar a estrutura.

Não se pode olvidar, ainda, do princípio de controle interno, referente à qualificação adequada, rodízio e treinamento de pessoal. Tal princípio será levado em conta na avaliação a cargo das unidades de controle interno e externo.

#### **4.9 Adotar sistema de monitoramento com acompanhamento, controle e avaliação dos certames**

Para se garantir a eficiência e a eficácia do planejamento é imprescindível se adotar o monitoramento ou supervisão das atividades. Esse, por sua vez, deve contemplar os três aspectos ou conceitos afins e complementares, que têm em comum a busca para identificar eventuais desvios e corrigir falhas ou rumos, mas onde cada qual tem a sua função específica, sendo a de acompanhamento, a de controle e a de avaliação das licitações.

O acompanhamento, que consiste basicamente em verificar em que fase ou etapa o processo se encontra, é via de regra adotado pelos órgãos públicos, como se percebeu na pesquisa de campo, onde se constitui de um demonstrativo informatizado, utilizado pelo próprio setor de licitações, onde normalmente se visualizam as licitações concluídas e/ou em andamento, o número do processo e da licitação, a modalidade, o objeto, a fase atual, os valores estimados e adjudicados, conforme o caso, e, às vezes, a data prevista para conclusão.

Sem dúvida se reveste de instrumento gerencial útil na medida em que informa a posição ou andamento das licitações, indicando a fase em que se encontra, e as informações são constantemente atualizadas.

O controle, que consiste basicamente no conjunto de procedimentos para prevenir falhas ou atrasos, pode ser feito com o uso de *check list*, utilizado para conferir os documentos e elementos que devem constar do processo e, também, pela crítica quanto ao cumprimento de prazos, com emissão de e-mails de alerta no sistema informatizado.

Assim como o planejamento deve ser sistematizado, onde cada área cumpre sua função, o mesmo deve ocorrer com o controle, que se torna sistematizado com a adoção de cartilhas, manuais e normas internas que preestabelecem os padrões a serem cumpridos, que definem as responsabilidades a cargo de cada unidade e, posteriormente, o processo ainda poderá ser analisado pela unidade de controle interno ou externo.

Por fim, sugere-se também o sistema de avaliação, que consiste, basicamente, em análise posterior dos resultados alcançados, em termos qualitativos e quantitativos, com o intuito de realimentar o sistema de planejamento, indicar a eventual necessidade de reformulação de padrões ou procedimentos e, ainda, orientar a estipulação de objetivos e metas para o período seguinte.

## CONCLUSÃO

Preliminarmente, o que se constata, ao fim das análises deste estudo, é que as pessoas envolvidas com as atividades inerentes ao sistema de compras e licitações, assim como as pessoas e entidades de um modo geral, embora tenham noção do que é planejamento, demonstram dificuldades em transformar a idéia abstrata de planejar em ações concretas.

Existem limitações e deficiências, tanto em âmbito pessoal quanto em âmbito institucional, no tocante ao conhecimento de técnicas e modelos para se operacionalizar e sistematizar o processo de planejamento.

Como decorrência da falta de uma cultura de planejamento não se atribui o devido valor a essa função administrativa e induz a condução das atividades a uma certa inércia e acomodação, quase não existindo o exercício espontâneo de se preparar com antecedência para as situações futuras ou de simplesmente se investir um pouco mais na profissionalização.

Criou-se o hábito de se correr atrás das providências somente a partir do momento em que a situação pressiona e cobra soluções, passou a ser normal e aceitável o constante corre-corre de última hora e ignorou-se o fato de que a reincidência dos pedidos de urgência representa um claro sinal da falta de planejamento e, curiosamente, as mesmas falhas voltam a acontecer nos períodos seguintes.

Existem também as chamadas ilhas de eficiência, onde alguns setores e órgãos já se conscientizaram da importância do planejamento e posicionam-se acima da média, tendo atingido estágio mais avançado comparativamente com a realidade predominante.

Assim, o que deveria ser regra ainda é exceção, e o que deveria ser exceção virou costumeira regra, na medida em que os objetos a licitar chegam ao conhecimento dos operadores do certame somente quando o processo é enviado ao setor, normalmente em cima da hora ou atrasado, sem nenhuma antecipação das

informações ou providências em torno das etapas e prazos a serem cumpridos, por falta de um sistema específico de planejamento das licitações.

Desse modo, o trabalho procurou, no capítulo 1, estabelecer o entendimento, sob a perspectiva da Ciência da Administração, de que o planejamento é o ato de antecipar-se, é o instrumento gerencial que permite visualizar com antecedência o caminho a ser percorrido, as ações que devem ser adotadas hoje para se chegar ao resultado que se espera atingir amanhã. Essencialmente, é examinar o estágio em que a situação se encontra e definir como se alcançará a situação futura desejada. É escolher as alternativas adequadas, diante das possibilidades e recursos disponíveis, para a consecução dos objetivos estabelecidos. Em suma, é antecipar-se na condução dos rumos. Pressupõe o estudo prévio dos meios para se atingir com maior eficiência e eficácia os fins pretendidos.

Assim, o capítulo 1, procurou demonstrar que, no ambiente de licitações, o planejamento significa identificar previamente os objetos a serem licitados no exercício e adotar as providências necessárias para garantir a conclusão dos certames em tempo hábil.

No capítulo 2, ficou demonstrado que a necessidade de planejamento na Administração Pública é regulamentada pelo Direito Administrativo, que o torna obrigatório em decorrência de diversos dispositivos legais que determinam a sua observância no sistema de compras e contratações.

O instituto da licitação pública, nesse contexto, deve como regra geral ser realizada previamente, o que por si só deixa clara a necessidade de se desenvolver um sistema de planejamento específico para as licitações.

Os dispositivos legais relevantes e que merecem destaque são o comando constitucional para licitar e o princípio da eficiência inserido na Carta Magna; o Decreto-Lei nº 200, de 1967; a Lei nº 8.666/93, que consolida o Estatuto das Licitações e, mais recentemente; as Instruções Normativas nº 02 e nº 04, ambas de 2008 e publicadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A imposição dos dispositivos legais naturalmente tem o prestígio e o reforço da jurisprudência do Tribunal de Contas da União que, em diversos acórdãos e decisões, aponta falhas de planejamento, ocorridas em casos concretos.

Por conseqüência, também determina a realização prévia de planejamento por parte dos órgãos e entidades públicas, uma vez que, por uma questão de coerência, as determinações feitas a esta ou àquela instituição se aplicam às demais.

Portanto, o capítulo 2 esclarece que o planejamento, além de se constituir em instrumento gerencial imprescindível para o pleno e satisfatório desenvolvimento das atividades das organizações, deve ser obrigatoriamente adotado pelos órgãos e entidades públicas, em função da regra constitucional, dos dispositivos da lei e da orientação jurisprudencial do TCU.

No capítulo 3, o trabalho procurou identificar o planejamento nos órgãos e entidades públicas, por meio de pesquisa de campo, que revelou, na maioria dos órgãos visitados, problemas e deficiências na utilização dessa função administrativa.

De modo geral, não existe um sistema específico para se consolidar o planejamento das licitações. As compras e contratações são planejadas de forma diluída nas áreas solicitantes, não existindo integração e nem sistematização do planejamento.

O planejamento das licitações é feito pelos setores responsáveis pela condução dos certames somente a partir do momento em que os processos chegam às comissões ou pregoeiros.

O capítulo 3 mostra, ainda, em boa parte dos casos, que é comum os processos receberem a chancela de urgente, o que realmente evidencia a falta de planejamento e que não existe vinculação direta, em documento formal, das licitações com o planejamento estratégico do órgão.

Também não se utiliza o planejamento elaborado por ocasião da formulação da proposta orçamentária no exercício anterior e que vira orçamento aprovado, de maneira a nortear e alimentar o planejamento das licitações no exercício seguinte,

uma vez que se parte do princípio que os valores totais do orçamento se constitui no somatório dos valores unitários dos bens, serviços e obras previstos.

Entretanto, o procedimento atual limita-se basicamente a confirmar a disponibilidade orçamentária, na época da instrução do processo, sem se apurar se o bem ou serviço licitado estava contemplado antes no orçamento ou se há uma justificativa para a nova destinação e, principalmente, não se utilizando o orçamento como ponto de partida do planejamento das licitações.

Também no capítulo 3, conclui-se que o orçamento pode oferecer as informações de forma consistente e com razoável antecedência, para se visualizar o total de licitações previstas para o exercício e assim definir o respectivo cronograma. Nos sistemas corporativos o registro dos objetos e dos valores devem também ser coerentes com o orçamento.

Em geral, não são feitos levantamentos prévios para se identificar antecipadamente quais bens, obras e serviços serão licitados no exercício, seja no orçamento, seja de forma direta junto às unidades solicitantes ou a outras unidades incumbidas do planejamento, nem mediante circularização interna ou ainda com o auxílio dos sistemas corporativos.

Em conseqüência, não se faz nenhum dimensionamento para se adequar a estrutura das comissões e pregoeiros que será necessária para operacionalizar os certames.

Na prática, quando a demanda aumenta a CPL/pregoeiro faz hora extra ou convoca-se pessoal de outras unidades para ajudar, ou ainda, simplesmente, os processos atrasam por falta de estrutura. Entretanto, o planejamento pode solucionar a questão não apenas prevendo a estrutura adequada, mas distribuindo o processamento dos certames ao longo do exercício, equilibrando ociosidades e períodos de pico.

As licitações têm o seu andamento acompanhado pelas comissões e pregoeiros, que costumam registrar num demonstrativo a fase em que se encontram, mas ainda carecem de melhor sistema de controle sistematizado da instrução do processo e dos prazos, especialmente na fase interna. Quase não

existe sistema de avaliação para realimentar o planejamento, bem como raramente são estipulados objetivos e metas de produtividade, eficiência e economicidade para o setor.

Ao fim, no capítulo 3, apresenta-se os problemas mais comuns que impedem ou dificultam o planejamento das licitações que são, de acordo com a pesquisa de campo, além da falta de uma cultura de planejamento, a falta de antecipação das informações sobre os objetos que serão licitados no período seguinte e a falta de integração entre os sistemas.

Já os que mais atrapalham o andamento das licitações são deficiências na pesquisa de preço, falhas nas especificações, projetos básicos e termos de referência; problemas nos documentos de habilitação dos licitantes; queda e travamento do sistema informatizado para pregões eletrônicos, demora de algumas unidades para encaminhar o processo na fase interna e falta de pessoal capacitado para instruir os autos.

O presente estudo apresenta, no capítulo 4, proposta de um sistema ou modelo de planejamento, sugerindo a adoção das seguintes etapas ou passos:

- 1) desenvolver cultura de planejamento, sistematizá-lo em todo o órgão e obter o envolvimento dos níveis superiores da Administração;
- 2) analisar o contexto e realizar levantamento das informações;
- 3) compatibilizar o levantamento com o orçamento aprovado;
- 4) integrar o sistema de planejamento com os demais sistemas corporativos;
- 5) disciplinar e normatizar procedimentos e prazos e obter cooperação da equipe;
- 6) estabelecer objetivos e metas;
- 7) adequar a estrutura do setor de licitações; e
- 8) implantar sistema de acompanhamento, controle e avaliação.

O modelo proposto não é rígido e nem tem a pretensão de esgotar o assunto. Existem outros modelos e variações, além da possibilidade de se criar novos sistemas. Pode, ainda, receber adaptações, em função da realidade ou necessidade de um ou outro ambiente.

Não obstante, pode-se afirmar com razoável segurança que contempla aspectos relevantes e passos determinantes do planejamento de licitações, que podem ser adotados pelas entidades públicas em geral e, certamente, podem proporcionar maior eficiência à gestão, uma vez que o modelo proposto está baseado na realidade do ambiente das licitações públicas, apresenta passos que permitem uma efetiva operacionalização do planejamento e propicia a transformação do abstrato e teórico em concreto e prático.

Além disso, o seu conteúdo e concepção estão fundamentados nos pressupostos e técnicas da Ciência da Administração, apresentados no capítulo 1; possibilita e favorece o cumprimento dos dispositivos legais e o atendimento das recomendações do TCU, mencionados no capítulo 2; bem como sua formulação leva em consideração tanto experiências que deram certo, quanto soluções para os problemas e deficiências detectadas na pesquisa de campo, demonstrada no capítulo 3.

Por fim, o modelo ora proposto encontra-se melhor contextualizado e explicado, com mais detalhes e exemplificações, no capítulo 4 deste estudo, e acredita-se que servirá para agregar valor ao sistema de compras e licitações nas entidades públicas.

## REFERÊNCIAS

BERTAGLIA, Paulo Roberto. **Logística e gerenciamento da cadeia de abastecimento**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>, acesso em: 18 nov. 2008.

BRASIL. Decreto de 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. 2008.

BRASIL. Decreto de nº 3.555 de 08 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: 17 nov. 2008.

BRASIL. Decreto de nº 5.450 de 31 de maio de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 2008.

BRASIL. Decreto-Lei de nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 2008.

BRASIL. Instrução Normativa de nº 02 de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 2008.

BRASIL. Instrução Normativa de nº 04 de 19 de maio de 2008. Dispõe sobre o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 2008.

BRASIL. Lei de nº 10.520 de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 2008.

BRASIL. 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 nov. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 1.510/2003 – Plenário. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 1.571/2006 – Plenário. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 1.675/2006 – Plenário. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 1.887/2006 – Primeira Câmara. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 155/2006 – Plenário. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 2.106/2005 – Segunda Câmara. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 201/2006 – Segunda Câmara. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 39/2002 – Plenário. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 48/2007 – Plenário. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 55/2000 – Plenário. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 595/2001 – Segunda Câmara. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 71/1999 – Segunda Câmara. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 81/2001 – Primeira Câmara. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 816/2003 – Primeira Câmara. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 82/2005 – Plenário. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 84/2006 – Plenário. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de nº 88/2000 – Primeira Câmara. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão de nº 1.552/2002 – Plenário. Disponível em:<<http://www.tcu.gov.br>>, Acesso em: 18 nov. 2008.

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

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.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA, Jaime de Moura. **Pensamento sistêmico e visão sistêmica nas organizações**. Lauro de Freitas: UNIBAHIA, 2004.

JUCIUS, Michael J., SCHLENDER, William E. **Introdução à Administração – Elementos de Ação Administrativa**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1978.

KWASNICKA, Eunice Laçava. **Introdução à Administração**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1986.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2002.

MEGGINSON, Leon C., MOSLEY, Donald C., PIETRI JR., Paul H. **Administração conceitos e aplicações**. 4. ed., São Paulo: Harbra, 1998.

MENDES, Renato G., DE BIASI, Fábila Mariela. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Incluindo Legislação Complementar Correlata**. 17. ed., Curitiba: Zênite, 2008.

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

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

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

SILVA, Reinaldo O. da. **Teorias da administração**. São Paulo: Pioneira, 2001.

STONER, James A. F., FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5. ed., Rio de Janeiro: LTC, 1982.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de administração científica**. 6. ed., São Paulo: Atlas, 1966.

## APÊNDICE

### Questionário da pesquisa de campo

- 1- Existe algum modelo, sistema ou procedimento de planejamento no órgão específico para as licitações?
- 2- Caso exista, esse modelo se baseia em fundamentos da Ciência da Administração, em dispositivos legais, em orientações do TCU ou em outros fatores?
- 3- Ainda caso exista, o modelo é sistematizado para todo o órgão ou limita-se ao setor responsável pela realização das licitações?
- 4- O planejamento de licitações no órgão é formal ou informal?
- 5- Qual a dimensão de tempo do planejamento? Curto, médio ou longo prazo?
- 6- O planejamento envolve algum tipo de circularização (solicitação interna dirigida a todas as unidades para informar suas necessidades para o próximo período)?
- 7- Existe a participação ou orientação da Administração Superior no planejamento das licitações?
- 8- Existe interação entre as áreas envolvidas (solicitante, compras, contratos, cpl, assessoria jurídica, área técnica)? Como é feito o processo?
- 9- Existe vinculação com o planejamento estratégico do órgão? Como é feito o processo?
- 10- Existe vinculação com a proposta orçamentária ou orçamento aprovado? Como é feito o processo?
- 11- Existe levantamento prévio de informações sobre as aquisições e contratações previstas? Como é feito o procedimento?
- 12- Existe sistema informatizado para o planejamento ou levantamento de informações? Qual e como funciona?
- 13- Existe cronograma de licitações? Como e quando é feito?
- 14- Existem metas ou objetivos definidos para a área de licitações? Como é feito?
- 15- Há dimensionamento ou compatibilização prévia entre as licitações previstas e a estrutura existente (pessoal, material, tecnologia ou espaço físico)?
- 16- Existem fases predeterminadas do planejamento de licitações a serem cumpridas? Quais são?

17- Quais são os principais problemas que dificultam ou impedem o planejamento das licitações?

18- Quais são os principais problemas que dificultam ou impedem a realização dos certames?

19- As licitações são de alguma forma programadas ou feitas na medida em que os processos vão chegando ao setor?

20- Existem pedidos de urgência ou licitações em cima da hora? Qual a incidência desses casos?

21- Existe sistema de acompanhamento das licitações (monitoramento/supervisão)?

22- Existe sistema de controle das licitações?

23- Existe sistema de avaliação das licitações?

24- Em sua opinião, qual sistema ou modelo seria adequado para o planejamento das licitações?

25- Existem outras considerações a fazer sobre o assunto?