



Especialização em
**GESTÃO
PÚBLICA
MUNICIPAL**

Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE
Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia

ANÁLISE DO PLANEJAMENTO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE LAGOA DOS GATOS-PE

IÊDA MARIA DA SILVA ASSUNÇÃO

Santa Cruz do Capibaribe
2022

IÊDA MARIA DA SILVA ASSUNÇÃO

ANÁLISE DO PLANEJAMENTO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE LAGOA DOS GATOS-PE

Monografia apresentada junto à Unidade de Educação a Distância e Tecnologia – EADTec/UFRPE como requisito parcial para conclusão da Especialização em Gestão Pública Municipal.

Orientador(a): Jackson Eduardo
Gonçalves

Santa Cruz do Capibaribe
2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal Rural de Pernambuco
Sistema Integrado de Bibliotecas
Gerada automaticamente, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A851a Assunção, Iêda Maria da Silva
ANÁLISE DO PLANEJAMENTO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE LAGOA DOS
GATOS-PE / Iêda Maria da Silva Assunção. - 2022.
35 f. : il.

Orientador: Jackson Eduardo Goncalves.
Inclui referências.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Universidade Federal Rural de Pernambuco,
Especialização em Gestão Pública Municipal, Recife, 2022.

1. Planejamento. 2. Licitações Públicas. 3. Gestão Pública Municipal. I. Goncalves, Jackson Eduardo,
orient. II. Título

CDD 350

FOLHA DE APROVAÇÃO

Iêda Maria da Silva Assunção

ANÁLISE DO PLANEJAMENTO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE LAGOA DOS GATOS-PE

Monografia apresentada junto à Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia – UAEADTec/UFRPE como requisito parcial para conclusão da Especialização em Gestão Pública Municipal.

Aprovada em 19/09/2022.

Banca Examinadora:

Jackson Eduardo Gonçalves

Presidente e Orientador

Sérgio Bezerra de Menezes

Examinador

Rodrigo Dannel da Silva Alexandre

Examinador

Dedico este trabalho à minha família: meus pais, pelo esforço intraduzível em me dar a base necessária ao meu desenvolvimento físico, psicológico e social. Às minhas irmãs, com quem aprendi a compartilhar e compreender a equidade através do amor fraternal, além da certeza de amizade eterna. Aos meus sobrinhos, motivação para buscar um mundo melhor para que eles possam crescer e serem felizes tanto e mais do que nós.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pelo incentivo e suporte, especialmente nos momentos em que pensei em desistir.

Aos colegas de turma do Polo Santa Cruz, pelo apoio e formação de grupos de estudo que me motivaram e mantiveram atenta aos compromissos da Pós-Graduação.

Aos professores que, no desafio de aulas remotas em meio a uma pandemia, demonstraram empatia e buscaram meios de fazer o conhecimento chegar até nós, especialmente o professor Jackson Gonçalves pela forma gentil de ensinar e pela sua orientação indispensável.

Aos meus colegas de trabalho com quem aprendo diariamente e compartilho as dúvidas e conquistas. De modo especial, agradeço àqueles que me despertaram o desejo em conhecer e explorar a Gestão Pública Municipal: Andreyilson Santos, assessor jurídico de licitações, por me apresentar um novo mundo dentro da Administração Pública, onde a informação e conhecimento atuais e de qualidade fazem toda a diferença nos resultados obtidos. À Ernani Moraes, ex-secretário de Governo do Município, que me abriu as portas dentro da Gestão Pública Municipal, mostrando um jeito moderno e transparente de administrar e alcançar objetivos, rompendo muitos preconceitos que giram em torno das licitações que, como o próprio afirma “são o coração da gestão”, incentivando aos servidores a buscarem aperfeiçoamento através do conhecimento, o que me levou a buscar esta Pós-Graduação.

“A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo”.
(Albert Einstein)

RESUMO

O planejamento é uma etapa fundamental nas contratações públicas. Dele depende o desenrolar de todas as etapas necessárias a aquisição de um bem ou de um serviço para a gestão, nas diversas esferas de poder. Ao ser negligenciado, todo processo aquisitivo fica comprometido, sujeito à atrasos, anulações, revogações ou ainda à aquisição de objetos incapazes de sanar a necessidade ou problema inicialmente detectados. Explorando a teoria sobre o planejamento das licitações enquanto contratações públicas de bens e serviços, bem como suas etapas, evidenciou-se a contribuição angular desta para a qualidade e eficiência das ações da gestão pública municipal. A metodologia utilizada analisou documentos de processos licitatórios da Prefeitura Municipal da Lagoa dos Gatos-PE como forma de identificar possíveis falhas de planejamento e o impacto destas no andamento esperado dos procedimentos. Os erros encontrados referente ao planejamento geraram processos anulados, revogados, fracassados e que levaram um tempo acima do ideal para sanar as necessidades que lhes deram origem. Deste modo, tal estudo contribui para que a gestão municipal da Lagoa dos Gatos, bem como de demais municípios de pequeno porte possam, ao perceber o impacto de tais falhas nos objetivos da administração, desenvolver ações voltadas à melhoria dos processos, em especial de planejamento. Contribui ainda para pesquisas voltadas à melhoria do processo de contratações públicas.

Palavras-chave: Planejamento. Licitações Públicas. Gestão Pública Municipal.

ABSTRACT

Planning is a fundamental part of public procurements. From it relies all the steps necessary to acquire goods or services to management, in the various spheres of power. When planning is neglected, all the process of acquisitions is compromised, subject to delays, annulments, revocations or even with the risk of the acquisition being unable to solve the necessity or problem initially detected. Exploring the theory of planning of bids as public procurements of goods and services, as well as its stages, the angular contribution of it became evident in the quality and efficiency of actions by the municipal management. The methodology in this study analyzed the documents of public procurements of the Municipality of Lagoa dos Gatos as a way to identify possible failures of planning and its impact on the expected progress of the procedures. The mistakes identified have generated annulments, revocations, failures, leading to spend time above the ideal to supply the necessity that originated it. In this way, this study contributes to the Municipal Management of Lagoa dos Gatos, as well as other cities of small capacity, when the impact of such failures to the administration objectives are perceived, leading to develop actions toward the improvement of the processes, specially about planning. It also contributes to researchs that aim to the improvement of public contracts.

Keywords: Planning. Public Procurement. Municipal Management.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA E JUSTIFICATIVA	11
3 OBJETIVOS	12
3.1 Geral	12
3.2 Específicos	12
4 REVISÃO DE LITERATURA	13
4.1 LICITAÇÕES: PRINCÍPIOS E FINALIDADE	14
4.2 IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	16
4.2.1 Planejamento das Contratações	17
4.3 A FASE INTERNA DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA E SUAS ETAPAS	18
5 METODOLOGIA	22
6 RESULTADOS E DISCUSSÕES	23
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS	33

1 INTRODUÇÃO

O processo de contratação pública é o meio pelo qual a Gestão Municipal seleciona fornecedores de bens e serviços para, através deles, colocar em prática as ações voltadas ao alcance dos objetivos da administração, sendo também chamado de Licitações Públicas. Dentre às diversas fases implícitas num processo de contratação, muito bem descritas em lei, o planejamento mostra-se como a fase mais importante porque parte da necessidade de um bem ou serviço, observando todas as particularidades envolvidas para que, ao final do processo, seja adquirido exatamente o que sanará a necessidade identificada.

Quando essa fase é negligenciada, as consequências são prejudiciais ao andamento da gestão: falta ou atraso na oferta de insumos, processos fracassados, quantidades insuficientes ou desnecessárias, perda de tempo e de recursos, contratações emergenciais dentre outros problemas que surgem decorrentes da ausência ou má elaboração de um planejamento de contratações. (MEDEIROS, 2018).

Em cidades de pequeno porte, estabelecer uma cultura de gestão voltada ao planejamento ainda é um obstáculo a ser superado, dada a baixa capacitação dos servidores e, em especial os que ocupam cargos de gestão. Perceber como um planejamento mal estruturado atrapalha de modo direto as ações governamentais coloca em evidência a importância deste para as gestões municipais.

2 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA E JUSTIFICATIVA

Dado o histórico recente de desenvolvimento da Gestão Pública Municipal no Brasil, enriquecer esse processo através da colaboração de estudos e pesquisas faz-se necessário e importante. Percebendo-se que é através das contratações públicas que a maior parte dos recursos investidos pelo cidadão retornam a este na forma de produtos e serviços públicos e que, nos últimos anos, tem aumentado o interesse de controle social sobre a aplicação, administração dos recursos, bem como o valor percebido nos

resultados obtidos, conhecer melhor as estratégias, ferramentas e dificuldades do planejamento é urgente e extremamente necessário. Portanto, esta pesquisa busca responder à questão: **Quais os problemas identificados nas contratações públicas do município de Lagoa dos Gatos – PE causados pela falta e/ou falhas na elaboração do planejamento?**

Deste modo, este trabalho justifica-se por buscar propor melhorias ao processo de desenvolvimento da Gestão Pública Municipal, com enfoque na importância do Planejamento, identificando falhas, propondo mudanças, aplicando novas tecnologias, o que se mostra de grande contribuição social, seja para novos estudos sobre o tema, seja para capacitar os gestores municipais e demais agentes envolvidos no processo de compras e contratações públicas e ainda instruir o cidadão para que possa acompanhar de forma consciente os caminhos do dinheiro público, exercendo seu papel perante a coisa pública.

3 OBJETIVOS

3.1 Geral

Analisar a utilização e influência do planejamento nas licitações públicas do município da Lagoa dos Gatos-PE, como forma de reforçar a importância deste para eficiência da Gestão pública municipal.

3.2 Específicos

- Identificar se há planejamento nas licitações da Prefeitura e secretarias do Município de Lagoa dos Gatos e como este processo ocorre;
- Avaliar, nos processos já homologados, se o resultado desta atendeu totalmente, parcialmente, não atendeu ou se o fez com atraso ao objetivo da licitação em questão;

- Identificar, nos procedimentos que não obtiveram êxito, as causas geradoras do insucesso ou de atrasos na conclusão dos processos;

4 REVISÃO DE LITERATURA

O processo de contratação dentro da esfera pública representa o meio utilizado pela gestão para adquirir bens e serviços a fim de viabilizar ações que tenham como público alvo a sociedade. Observa-se aqui que o termo “contratação pública” é tido como um processo, ou seja, vai muito além do ato de formalizar um contrato com algum terceiro. Essa confusão enfraquece a importância das demais etapas, reduzindo todo processo a um ato específico, ocasionando a negligência de ações cruciais para o sucesso na obtenção de bem ou serviço útil à população. A fim de reforçar a definição do tema e fortalecê-lo dentro de uma visão sistêmica, podemos definir processo de contratação pública como:

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

Por se tratar de um processo, este constitui-se de fases que, conforme Medeiros (2018, p. 69) são: “ planejamento, seleção da melhor proposta, e execução contratual” ou, de acordo com Mendes (2012): fases interna, externa e contratual. Relacionando as duas colocações, podemos dizer que a fase interna refere-se ao planejamento da contratação, definindo claramente a necessidade pública e os procedimentos necessários para supri-la; a fase externa ocorre a partir da publicação da intenção de se adquirir um produto ou serviço até à escolha da melhor proposta conforme critérios previamente estabelecidos e por fim, a formalização do contrato e execução do serviço com o licitante qualificado, finalizando com sua entrega e devido pagamento.

O conhecimento sobre cada uma dessas fases deve ser a premissa básica de qualquer contrato público, conforme Medeiros (2018) sem o conhecimento efetivo e preparo formal dos procedimentos necessários à contratação almejada, a Administração poderá estipular exigências inúteis e desnecessárias, que acarretem práticas arbitrárias e lesivas ao dinheiro público.

Para Mendes (2012), a fase interna - planejamento - na nova visão de processo de contratação, é a mais importante, pois dela depende a definição bem estruturada da necessidade, observando todas as particularidades envolvidas para que, ao final do processo, seja adquirido exatamente o que atenderá a demanda identificada, tornando-se o plano sobre onde se desenvolvem as demais fases.

4.1 LICITAÇÕES: PRINCÍPIOS E FINALIDADE

A licitação é a modalidade pela qual a administração pública adquire bens e contrata serviços. Como todos os outros atos da gestão pública, é necessário que haja legislação pertinente sobre o que é permitido ou não de ser realizado, sendo, neste caso, a Lei 8.666 de de 21 de junho de 1993, a Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública. Conforme descreve o Artigo 3º da referida Lei:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993).

O disposto mostra-se claro sobre quais princípios devem basear um processo licitatório a fim de atingir o seu objetivo sem incorrer em ilegalidades e ainda reforça o cuidado e importância a ser dada em cada etapa deste. Moreira Neto (1992) ao analisar de modo mais específico o princípio da moralidade administrativa, considera como uma violação a tal princípio a obtenção de um objeto ineficiente, ou seja, quando há a busca de uma

proposta mais vantajosa que, na prática, não atende às necessidades da população. Mendes (2012) acrescenta que o valor mais importante do processo de contratação pública é a satisfação e o atendimento da efetiva necessidade/demanda. Deste modo, identificar necessidades, caracterizar o objeto que as atendam, considerando os princípios da Administração Pública, já mencionados, é um dos maiores desafios dos gestores públicos desde que a Lei de Licitações foi sancionada em 1993.

Faz-se necessário aqui acrescentar o que diz a Nova Lei de Licitações a respeito do assunto, visto que, a Lei mencionada anteriormente terá sua vigência findada em abril de 2023, porém sua relevância não pode ser desconsiderada, uma vez que orientou por quase três décadas as licitações públicas, bem como, devido à fase de adaptação à nova legislação, ainda é utilizada na maioria dos processos atuais. Retomando, vejamos o que o que diz a Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021) a respeito dos princípios das contratações públicas em seu Artigo 5º:

na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (BRASIL, 2021).

É notório que houve a preocupação, por parte do legislador em ressaltar princípios que obviamente estavam implícitos na antiga Lei de Licitações, porém, por não serem objetivamente citados, perderam o foco nas ações públicas, são eles: o interesse público, transparência, eficácia, razoabilidade, segurança jurídica, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e, claro, planejamento. Trazendo à luz tais princípios a Lei objetiva que o não cumprimento destes, ou sua má utilização, seria incorrer em ilegalidade.

Tal configuração de princípios, se organizada de forma lógica, reforça a ideia de que um processo de contratação em que se tenha um planejamento consistente e claro, que vise atender de forma transparente e eficaz o interesse

público, percorrendo caminhos permitidos pela lei e garantindo aos envolvidos competitividade, dentro de parâmetros razoáveis e tratamento isonômico, chegando a um objeto de forma célere e econômica para o erário público é maneira ideal de se conduzirem as licitações.

Quanto à finalidade destas, Meireles et al. (2007) afirmam que consiste em “limitar o arbítrio, restringir o âmbito das opções, cercear a livre escolha dos candidatos, tornar objetivos os requisitos das propostas, a fim de impedir soluções pessoais e que não sejam inspiradas no interesse público”. De modo lógico, seria bem mais célere se apenas se identificassem as necessidades e, em seguida, fosse adquirido o bem ou serviço almejado, porém correr-se-ia o risco de má conduta de agentes públicos ou dos concorrentes, ferindo diversos dos princípios constitucionais. Deste modo, a licitação apresentou-se como a forma mais democrática de se adquirir bens e serviços com o dinheiro público, inibindo práticas ilícitas e obtendo a proposta mais vantajosa. (MARINHO, 2012).

4.2 IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Para Robbins (1990, p.152) o planejamento é a principal função da administração. E nesta função são determinados os objetivos, ocorrem as tomadas das decisões, são feitas previsões e são iniciadas as estratégias de execução.

Atividade das mais antigas, consiste na antecipação hipotética situações futuras a fim de se preparar a forma mais adequada para enfrentá-las. Com o passar dos anos, a sua aplicação a atividades sociais cada vez mais complexas, como nas situações de guerras, por exemplo, conferiu ao planejamento importância central para quase toda e qualquer atividade humana do mundo atual, seja ela individual ou coletiva, com fins econômicos, sociais e até mesmo pessoais, no setor privado bem como no público.

Isso porque o ato planejar mostrou-se efetivo na racionalização das ações em vista de um objetivo. Pensá-las estrategicamente, exige análise crítica de diversas variáveis envolvidas. O agir deixou de ser “o fazer algo” para conseguir um resultado e passou a ser “qual a melhor ação” dentre as todas

possíveis que permita atingir o objetivo na sua máxima, com qualidade, em menor tempo e evitando desperdícios. Nesse sentido, Dagnino (2014, p.27), diz que “todas as decisões têm um custo de operação e que, se equivocadas, demandam a absorção de custos de oportunidade econômicos e políticos”. Em outras palavras, ações e decisões equivocadas ocasionam prejuízos de recursos e de tempo o que, no âmbito da administração pública, fere de modo direto diversos princípios legais já citados, como de planejamento, eficácia, celeridade e economicidade, por exemplo.

4.2.1 Planejamento das Contratações

Dada a importância do planejamento para quase toda e qualquer atividade, seja ela de iniciativa pública ou privada, objetiva-se aqui a análise desta no processo de contratações públicas. Quando esta fase é negligenciada, as consequências são prejudiciais ao andamento da gestão: falta de insumos, processos fracassados, quantidades insuficientes ou desnecessárias, perda de tempo e de recursos, contratações emergenciais dentre outros problemas que surgem decorrentes da ausência ou má elaboração de um planejamento de contratações. (MEDEIROS, 2018).

Portanto, não é raro observar que, muitos prejuízos e atrasos nos processos licitatórios advêm de um mal planejamento ou, muitas vezes, da ausência de um. Seja da administração pública em geral, que não define objetivos de curto, médio e longo prazos, tampouco estratégias para concretizá-los, seja do setor ligado às contratações que descuidam da necessidade deste para sucesso do processo, o que é resumido através da afirmação de Tridapalli (2011) ao dizer que:

a grande maioria de unidades governamentais não utilizam técnicas apropriadas no planejamento de necessidades de materiais e serviços alinhados com o plano estratégico, desenvolvimento de fornecedores, processo virtual, gestão de estoques, gestão estratégica, gestão de custos relevantes e outros importantes, dentro de uma visão integradora, tanto interna como externa, a fim de reduzir custos operacionais, alcançar metas de redução dos gastos e maximizar os serviços essenciais para a população.

Em cidades de pequeno porte, em especial àquelas do interior da maioria dos Estados, estabelecer uma cultura de gestão voltada ao planejamento ainda é um obstáculo a ser superado, dada a baixa capacitação dos servidores e, em especial os que ocupam cargos de gestão, ocasionando licitações fracassadas, ou que, mesmo homologadas não resultam em contratação, ou ainda objetos que não atendem de modo satisfatório à real necessidade identificada, entre muitos outros problemas e prejuízos.

Para Medeiros (2018) a efetividade dos resultados no processo de contratação, normalmente decorre de um planejamento adequado, que deve envolver os seguintes aspectos fundamentais: identificação da necessidade, definição integral do encargo (obrigação), redução dos possíveis riscos e fixação adequada das regras para seleção da melhor proposta, a serem previstas no instrumento convocatório.

Desta forma, o planejamento de uma aquisição no setor público deve ocorrer assim que identificada a necessidade de algum serviço ou bem que pode estar ligado ao planejamento da gestão como um todo ou de situações não previstas anteriormente. Esse é o início da fase interna, onde se define o encargo para sanar a demanda. Tal encargo deverá ser materializado em edital para que interessados em assumi-lo possam enviar suas propostas. Para Mendes (2012):

planejar é tirar de dentro da cabeça o encargo e colocá-lo no papel (edital). Por conta disso, o planejamento é uma atividade difícil e exige muito dos responsáveis. Não adianta, na fase contratual, exigir do contratado algo imaginado na cabeça do planejador, mas que não constou no edital. Aliás, esse descompasso entre o que se quer e o que se define é fonte de muitos problemas. E não é difícil perceber que tais problemas surgem apenas na fase de execução contratual. Por isso, é fácil perceber que não há exagero quando afirmamos que a fase interna é a mais importante, É nela que nasce a maior parte dos problemas, mas também que edifica um dos pilares da relação contratual.

4.3 A FASE INTERNA DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA E SUAS ETAPAS

A fase interna engloba os atos iniciais praticados pela Administração na preparação da licitação (ALEXANDRE, 2016), porém não há uma estrutura

definida sobre quais atos seriam na Lei nº 8.666/93, nem na Lei nº10.520/02, o que foi minimizado com as Instruções Normativas nº02/08 e nº04/10 por fazerem exigências relacionadas ao planejamento (MENDES, 2012). Tal indefinição dificulta a ação por partes dos agentes que têm dúvidas sobre quais etapas seguir em cada modalidade e quem são responsáveis por cada uma delas.

A Nova Lei de Licitações, Lei nº14.133/21, elenca em seu Capítulo II, etapas, documentos e ações necessários à instrução de um processo licitatório, dando a tal conjunto o nome de Fase Preparatória, que coincide em diversas etapas com a conhecida Fase Interna das licitações. (BRASIL, 2021).

Após revisão de alguns autores sobre o tema, pode-se chegar a um denominador comum de estrutura da fase interna:

- a. Definição da necessidade ou identificação do objeto: é o ato que inicia a licitação (ALEXANDRE, 2016) e deve distinguir com clareza e precisão, o problema, demonstrando que a aquisição em questão é a solução mais eficaz e adequada. Tal ato deve vir do agente responsável pela área, unidade ou setor que identifica o problema (MENDES, 2012) observando, conforme inciso II do artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 que “vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.” (BRASIL, 1993);

- b. Definição do valor a ser pago: tal etapa consiste em definir os aspectos quantitativos e qualitativos do encargo. Saber o que deve ser feito e o quanto deve ser feito são questões fundamentais na definição do valor (MENDES, 2012) e estão diretamente ligadas à modalidade licitatória a ser utilizada, bem como à possibilidade de dispensa de processo licitatório, agilizando o procedimento no caso de pequenas compras. Tal etapa, se negligenciada, pode acarretar no fracionamento de despesas, que merece destaque no manual de compras diretas do TCU:

Realizar o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o

valor limite para as modalidades licitatórias é cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.(TCU,2002)

Auxiliam, ainda, a Comissão de Licitações a estabelecer parâmetros para identificar propostas excessivas ou inexequíveis (CHAVES, 2015). Quanto mais precisa e adequada a pesquisa de preços for à necessidade identificada for tal descrição, mais chances de se contratar a proposta mais vantajosa para a administração se tem;

- c. Definição orçamentária e financeira: verificação se há disponibilidade financeira no orçamento que assegure o pagamento das obrigações obtidas com o procedimento realizado. (BRASIL, 1993);

- d. Definição do procedimento licitatório e modalidade a serem adotados: definir, conforme determina a Lei, baseado no orçamento e peculiaridades do objeto, qual modalidade se aplicará para aquisição do mesmo. Na Lei de Licitações elas são: Concorrência, Tomada de Preços, Convite e Concurso, sendo acrescida pela Lei 10.520/2022, a modalidade Pregão. Há ainda as exceções, onde não a necessidade de licitação para contratação de fornecedores, como na dispensa e inexigibilidades de licitação;

- e. Elaboração de edital e anexos: de posse das informações obtidas nas etapas anteriores, é necessária a definição de critérios de julgamento, condições de participação e de apresentação de propostas, condições, cláusulas do instrumento convocatório e minutas contratuais, amparados sempre por leis específicas e jurisprudência correlata ao procedimento adotado;

- f. Análise e aprovação do edital pela assessoria jurídica: a fim de garantir a legalidade dos atos e segurança jurídica, edital e minuta contratual devem ser analisados e aprovados por assessoria jurídica.

- g. Publicação: Esta etapa dá fim à fase interna da licitação, tornando público o interesse da administração em contratar fornecedor para sanar a necessidade identificada. É importante atentar-se aos prazos e condições da Lei 8.666/93 e por isso devem integrar o planejamento.

A nova Lei de Licitações, Nº14.133/2021, caracteriza tais etapas como estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação. (BRASIL, 2021).

Para Chaves (2015), evitar problemas relacionados às contratações pressupõe um planejamento que permita aos órgãos públicos: a) Identificarem suas principais necessidades, englobando objetos de mesma natureza que possam ser licitados conjuntamente; b) Definirem adequadamente os quantitativos que serão necessários para atender a demanda, primando-se pela economia de escala e evitando-se tanto o excesso quanto a falta; c) Constatarem o cabimento do Sistema de Registro de Preços, em face do objeto, da periodicidade da contratação e das condições de fornecimento e/ou execução; d) Delimitarem adequadamente o objeto, definindo as características mínimas que atendam à necessidade, sem restringir indevidamente a competitividade; e) Realizarem ampla pesquisa de mercado para estimar o preço da contratação, a fim de constatar a existência de recursos orçamentários, bem como para que a Comissão de Licitação tenha parâmetros para desclassificar propostas excessivas ou inexequíveis.

De forma objetiva, todos os pré-requisitos descritos anteriormente compõem os documentos conhecidos no processo licitatório por Termo de referência e Projeto Básico. Ainda para Chaves (2015) tais documentos servem de base para a “elaboração dos editais de licitação, elaborados, em regra, pela unidade requisitante do objeto do processo licitatório, e devem estabelecer as condições relativas à aquisição ou à prestação de serviço pretendida”. Desta forma, falhas cometidas ou etapas negligenciadas, podem custar caro à administração pública, pois demanda novos estudos de necessidade, novas pesquisas de preços, republicação de editais, no menor dos casos, chegando à falta de insumos e serviços essenciais ao andamento da máquina pública.

5 METODOLOGIA

O estudo trata-se de uma pesquisa explicativa, pois tem como propósito “identificar fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos”. Estas pesquisas são as que mais aprofundam o conhecimento da realidade, pois têm como finalidade explicar a razão, o porquê das coisas”. (GIL, 2017, p.26). Deste modo, busca-se esclarecer como as falhas de planejamento geram problemas e atrapalham a Gestão Pública Municipal no tocante às contratações e aquisições, evidenciando a relação causa-efeito entre um planejamento mal elaborado e resultados não satisfatórios nas licitações públicas de um município.

Quanto à abordagem da pesquisa, será utilizado o método misto que engloba partes da pesquisa qualitativa e quantitativa. Enquanto a qualitativa está voltada para o entendimento que determinado grupo tem acerca de um problema social, valendo-se de perguntas e procedimentos, coletas no ambiente do participante e análise e interpretação do pesquisador e a quantitativa busca teorias objetivas que examinam relação entre variáveis valendo-se de instrumentos estatísticos para análise dos dados, a abordagem mista integra os dados das duas pesquisas, pois para Creswell (2021, p.3) “o pressuposto básico dessa forma de investigação é que a integração dos dados qualitativos e quantitativos gera uma compreensão que vai além das

informações fornecidas pelos dados quantitativos ou qualitativos isoladamente”.

Na prática, tal abordagem se justifica porque busca, num primeiro momento, elencar todas as possíveis percepções dos resultados dos processos licitatórios no período dos cinco últimos anos, bem como todas as possíveis falhas nos processos de planejamento destas e estabelecer relação entre elas. Para a coleta dos dados será realizada a pesquisa documental como meio de coletar informações relevantes nos processos licitatórios do município de Lagoa dos Gatos, visando identificar situações de falhas, atrasos, anulações, revogações e demais atos que resultam na não contratação do objeto que deu causa a cada processo no período esperado.

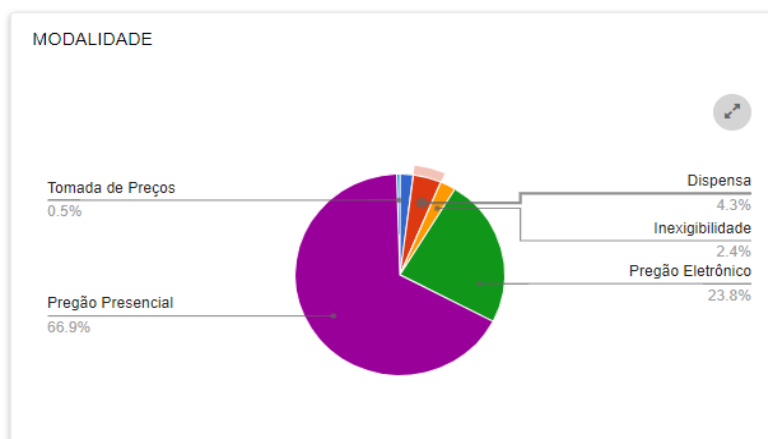
Para tanto foram estabelecidos critérios de análise com base no conteúdo acerca do tema já explorado no referencial teórico, verificando quais foram atendidos ou não durante o processo licitatório e, nos processos que não lograram êxito, qual o impacto das falhas identificadas.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para fins de delimitação da pesquisa, foram analisados os processos licitatórios da modalidade pregão realizados entre os anos de 2017 a 2021 no âmbito da Prefeitura Municipal da Lagoa dos Gatos, tendo em vista de tal modalidade representar o maior percentual de processos de contratações do município no período mencionado conforme encontrado no Tome Conta, site do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

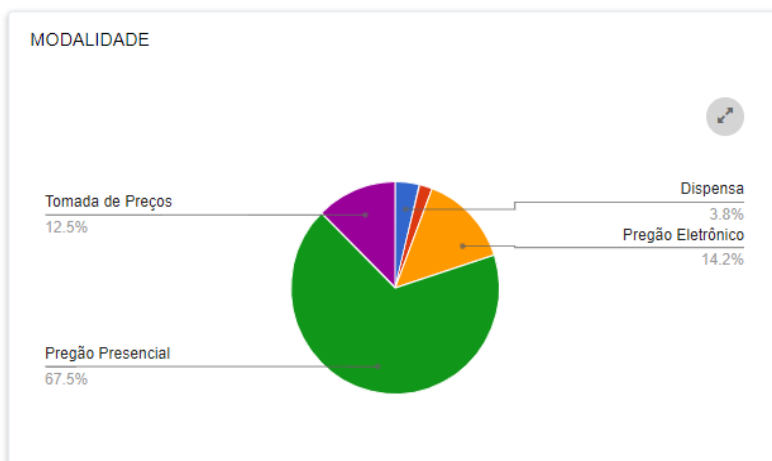
Modalidades Licitatórias na Unidade Jurisdicionada Prefeitura Municipal de Lagoa dos Gatos entre 2017 e 2021, conforme Tome Conta - TCE/PE

Figura 1: Modalidades licitatórias realizadas no ano de 2017



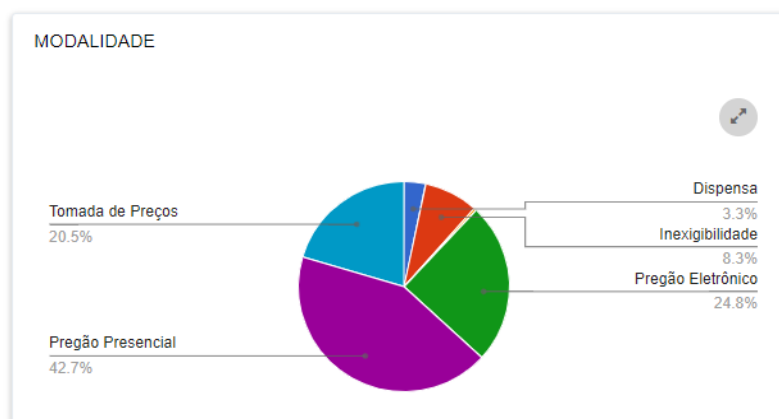
FONTE: Tome Conta - Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Figura 2: Modalidades licitatórias realizadas no ano de 2018



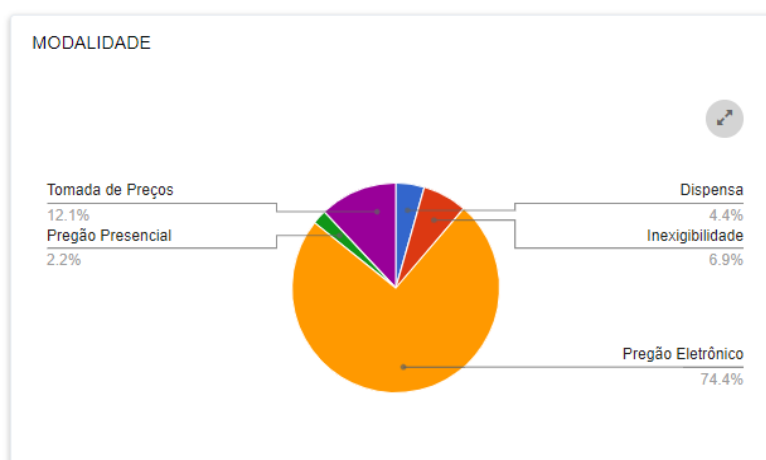
FONTE: Tome Conta - Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Figura 3: Modalidades licitatórias realizadas no ano de 2019:



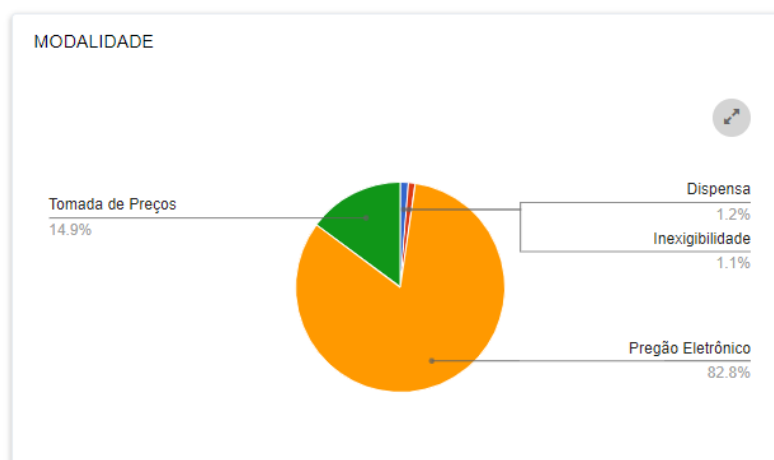
FONTE: Tome Conta - Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Figura 4: Modalidades licitatórias realizadas no ano de 2020:



FONTE: Tome Conta - Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Figura 5: Modalidades licitatórias realizadas no ano de 2021:



FONTE: Tome Conta - Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

Traçando um média simples entre os percentuais dos cinco ano apresentados, conclui-se que a modalidade licitatória denominada por Pregão Eletrônico compõe cerca de 79,86% dos processos realizados para contratações de empresas para fornecimento de bens e serviços à Prefeitura do Município de Lagoa dos Gatos, confirmando a importância da amostra para a análise. De modo mais detalhado, temos:

TABELA 1: Número de pregões realizados entre 2017 e 2021 na Prefeitura Municipal da Lagoa dos Gatos

ANO	Quantidade de Pregões Realizados
2017	23
2018	11
2019	7
2020	6
2021	6
TOTAL DE PROCESSOS	53

FONTE: Arquivos de licitações da Prefeitura Municipal da Lagoa dos Gatos (CPLPMLG)

A princípio observou-se a diminuição do quantitativo da modalidade ao longo do período, o que deve-se ao fato do desmembramento dos processos dos Fundo Municipal de Educação e Assistência Social a partir dos anos de 2018 e 2019, respectivamente. O Fundo Municipal de Saúde já realizava licitações de modo separado.

Definida a amostra utilizada para a pesquisa, foi solicitado acesso aos arquivos de processos licitatórios da Prefeitura Municipal da Lagoa dos Gatos, como meio de atingir o objetivo de Identificar se há planejamento nas licitações da Prefeitura e secretarias do Município de Lagoa dos Gatos e como este processo ocorre.

Neste sentido verificou-se a existência de documentos que fazem parte do planejamento: solicitação do setor onde se identificou a demanda, cotações de preços, previsão orçamentária informada pela Secretaria de Finanças, autorização do Gestor Municipal, pareceres jurídicos relacionados aos editais e

as devidas publicações destes. Porém observou-se que tais documentos possuem um estrutura simples e quase padrão, não permitindo perceber qual estudo foi feito para caracterização dos itens ou serviços ideais ao atendimento da demanda.

Em seguida buscou-se avaliar, nos processos já homologados, se o resultado destes atendeu totalmente, parcialmente, não atendeu ou se o fez com atraso ao objetivo da licitação em questão e nestas se as falhas identificadas geraram atrasos na entrega do bem ou serviço solicitado. Para isso foram estabelecidos critérios de satisfação ou não da necessidade e o tempo médio decorrido até tal satisfação, obtendo-se os dados a seguir:

TABELA 2: Levantamento da satisfação ou não da demanda e duração média (em dias) dos pregões

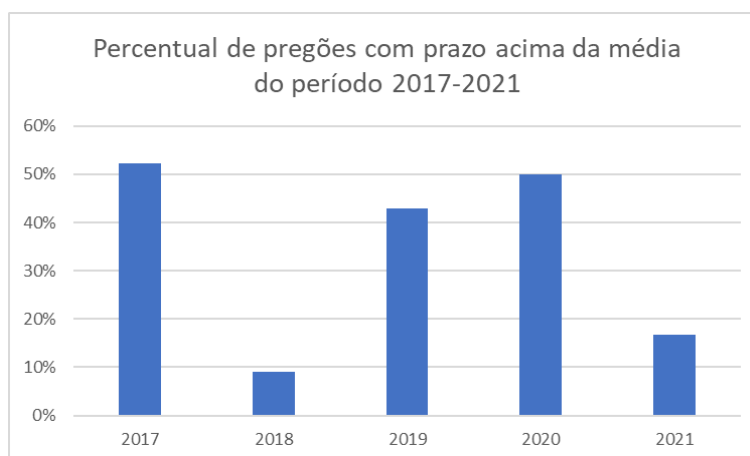
ANO	Quant. de Pregões Realizados	Satisfatórias	Fracassadas/ desertas	Revogadas e/ou anuladas	Duraçã o média (dias)
2017	23	21	0	2	46
2018	11	10	1	0	30
2019	7	4	2	1	45
2020	6	5	0	1	47
2021	6	6	0	0	34
TOTAL	53	46	3	4	41

FONTE: Arquivos de licitações da Prefeitura Municipal da Lagoa dos Gatos (PMLG-CPL)

De posse dos dados, pode-se perceber que 86,79% dos processos realizados no período lograram êxito no que se refere a aquisição do bem ou

serviços que sanará a demanda da Prefeitura e que, nesse período, apenas 7 processos não obtiveram êxito. Em relação ao tempo médio, se usarmos como referência os dados do Diagnóstico das Compras Públicas Estaduais 2015 do IX Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração - CONSAD que, em seu estudo demonstrou que a média de dias de duração dos processos na modalidade pregão dos estados brasileiros é de cerca de 81 dias (CONSAD, 2016), constata-se a eficácia no andamento das fases dos processos que, em sua média duram em torno de 41 dias. Porém, como forma de identificar, dentro desse prazo médio, quais processos levaram tempo superior para sua finalização, obteve-se o resultado:

Grafico 1: Percentual dos processos acima da média de 41 dias de prazo



Fonte: Elaboração Própria.

Analisando-se de forma relativa, percebe-se que, de modo geral, metade dos processos são finalizados em tempo superior a 41 dias (prazo médio do município), porém apenas 1 deles chegou a ultrapassar 81 dias (prazo médio dos estados).

De posse de tais informações, e para atingir o último objetivo desta pesquisa, foram colocados sob foco os planejamentos dos 08 processos de aquisição que não lograram êxito ou levaram mais tempo que o ideal para atingi-lo, a fim de identificar quais fatores do planejamento foram preponderantes para o insucesso: **Definição da necessidade, Definição do valor, Previsão Orçamentária e Financeira, Definição do procedimento licitatório e modalidade, Elaboração de edital e anexos, Publicação.**

No levantamento descrito, foram obtidas as informações:

Definição da necessidade:

- O processo 024/2017, modalidade Pregão Presencial, que teve por objeto a Contratação de Empresa para Prestação de Serviços Especializados de Manutenção Preventiva e Corretiva com Reposição de Peças dos Veículos da Prefeitura Municipal de Lagoa dos Gatos e suas Secretarias e Fundos, foi autuado em 24/04/2017, deixou de contemplar 1 veículo da frota municipal pertencente à Secretaria de Agricultura em seu termo de referência, tal lapso impediu a continuidade do certame, fato percebido e informado à equipe do pregão alguns dias após o aviso de chamamento para a sessão, em 05 de maio de 2017. O mesmo foi anulado e publicado novamente apenas em 07 de julho do mesmo ano. A ordem de serviço da contratação resultante da republicação foi realizada em 31 de julho de 2017, expondo-se um *gap* de 94 dias entre o início do processo de aquisição e sua efetiva resolução. Não foi esclarecida como a gestão municipal conseguiu sanar a necessidade durante o período em que se aguardava a finalização do certame, visto que nenhuma dispensa emergencial ou processo afim foi identificado nos arquivos.
- Processo 026/2017, Pregão Eletrônico N°010/2017, que teve por objeto a Aquisição parcelada de Materiais de Limpeza, Higiene e Descartáveis, autuado em 25 de abril de 2017, teve sua anulação realizada em 19 de junho do mesmo ano após a verificação de seu Termo de Referência não ter apresentado dentro de suas especificações, a clareza e a coerência com a necessidades a ser adquirida pela entidade e não existir a estimativa prevista nas quantidades de acordo com a realidade presente.” (PMLG-CPL, 2017). Pode-se perceber que a definição da necessidade foi fator preponderante para a sua anulação , uma vez que não foi capaz de traduzir de forma clara e objetiva qual bem, material ou serviço seria o mais adequado para atender a necessidade do município, bem como a escala adequada (quantidades). A percepção do erro se deu após a sessão de abertura das propostas, quase dois meses após a autuação do processo e a publicação de novo certame com o

mesmo objeto ocorreu 07/07/2022, tendo sua ordem de serviço executada em 17 de agosto do mesmo ano, tendo um espaço de 114 dias da abertura do certame até a aquisição do objeto solicitado.

Definição do valor:

- Processo 007/2019, Pregão 001/2019, que buscava a contratação de empresa para prestação de serviços em locação e estruturas para eventos festivos, para atender as necessidades da secretaria de cultura e turismo do município, foi anulado por apresentar nos preços cotados e estimados, a existência de superfaturamentos ou sobrepreços nos itens a serem licitados. A percepção da falha se deu dois meses após sua autuação, já com a disputa processual em andamento, após a solicitação de novas cotações, o pregoeiro solicita à autoridade, anulação do certame. O mesmo objeto só foi licitado novamente um ano depois, concluído em 17/02/2020.

Previsão orçamentária e financeira:

- Processo 026/2020, Pregão Eletrônico N°006/2020, objeto: Aquisição parcelada de Material de Limpeza, visando atender as necessidades das Secretarias do Município. Autuado em 25/09/2020, o processo foi revogado em 01/12/2020, já na fase de análise das habilitações, percebendo-se que, conforme comunicação interna entre os setores financeiro e a equipe do pregão, a ausência de fichas orçamentárias necessárias ao pagamento das despesas, uma vez que, o objeto previu itens e quantitativos para demais secretarias, as dotações das mesmas não foram incluídas no termo, deixando assim de constar no edital do certame. Tal objeto não foi licitado novamente pela Prefeitura Municipal no ano de 2020, nem no ano posterior. Porém, observou-se que os Fundos descentralizados de execução (Educação, Saúde e Assistência Social) realizaram, em

maio de 2021, procedimentos com objetivo de adquirir material de limpeza.

A consulta nos três processos que obtiveram como resultado licitação deserta ou fracassada ocorreu na tentativa de identificar se o desinteresse por parte dos licitantes se deu por alguma das variáveis de planejamento analisadas neste trabalho. Na consulta aos documentos, porém, nenhuma justificativa ou estudo que confirmasse a hipótese foi encontrada. Ainda pesquisou-se certames com o mesmo objeto ocorridos em data posterior a estes, mas não foi possível identificar que alguma correção ou alteração no planejamento tenha sido realizada como forma de favorecer a competitividade.

Por fim, ao analisar o único processo que apresentou tempo de conclusão superior ao prazo médio usado neste estudo, percebeu-se que o lapso de tempo se deu, primeiramente, pelo tempo entre a autuação e a data da abertura do certame, cerca de 50 dias e, posteriormente o lapso de 20 dias encontrado entre a adjudicação e a solicitação de parecer jurídico para homologação do mesmo, fatores que não foram justificados no arquivo processual.

Deste modo, não foram encontrados nos processos analisados falhas ou fatores ligados às variáveis: **Definição do procedimento licitatório e modalidade, Elaboração de edital e anexos e Publicação** que tenham gerado os resultados tidos como foco desta pesquisa.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da pesquisa apresentada, conclui-se que o planejamento é fator crucial para o sucesso nos processos de contratações públicas, cujo resultado é pré-requisito para o alcance de objetivos maiores da Gestão Municipal, pois todas as ações necessitam de bens e serviços para que possam atingir sua finalidade de modo eficiente.

Ao subestimar o planejamento e encará-lo como mera formalidade, fases importantes são acometidas por erros. Geralmente presentes na fase interna da licitação, tais falhas passam por diversos servidores até chegar à fase externa, demonstrando falta de conhecimento dos mesmos em relação a um planejamento bem elaborado e à competência de cada um em relação a ele.

Observando a relação desses erros com o dispêndio de tempo, conclui-se que o prejuízo temporal é bem maior quando se analisa de forma mais ampla. Focando no fato de que, um processo de contratação surge de uma demanda e que a mesma, por muitas vezes, tem um tempo hábil para não tornar-se uma urgência, a anulação e revogação de processos, bem como o fracasso ou não realização do certame, gera o refazimento de tarefas, republicações, vencimento de prazos de pesquisas de preços, aumentando significativamente o prazo final para o alcance do objeto, muitos deles tidos como essenciais, a exemplo do material de limpeza e combustíveis, reforçando a possibilidade de prejuízos consideráveis para a gestão.

Investir em capacitação dos servidores, mapeamento de processos e ferramentas de gestão que auxiliem e agilizem etapas são soluções possíveis e que podem trazer qualidade para os planejamentos de modo geral, impactando em diversas ações inclusive e, não menos importante, nas contratações públicas do município.

Outros temas também são motivados através desta pesquisa, como identificar as causas das falhas no planejamento, a fim de reduzi-las ou evitá-las, a influência da capacitação dos servidores no processo, a antiga questão da falta de administradores capacitados nos cargos que exigem tal função, a importância dada ao planejamento em demais ações do poder público municipal, entre diversas outras que venham a enriquecer a literatura a respeito do tema.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, Rodrigo Dannel da Silva. **Os Fatores que Influenciam na Eficiência das Licitações por Meio do Pregão Eletrônico na UFPE**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, p. 98, 2016. Disponível em <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/25057>. Acesso em 05 de abril de 2022.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 abr. 2021. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2022.
- BRASIL. Lei nº 8.666, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 18 de janeiro de 2022.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Compras Diretas do TCU**. Brasília: TCU, 2002. Disponível em www.tcu.gov.br/#/resultado/portal?ts=1660652747162&gsc.q=compras%20diretas. Acesso em 10 de fevereiro de 2022.
- CHAVES, Éber Santos. Aspectos Importantes da Fase Interna da Licitação: uma Análise sobre o Conjunto de Elementos Necessários e Suficientes para a Caracterização do Objeto do Processo Licitatório. **Revista Controle: Doutrina e Artigos. Fortaleza, 2015**, ISSN-e 2525-3387, ISSN 1980-086X, Vol. 13, Nº. 1, 2015, págs. 149-170. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167555>. Acesso em 05 de abril de 2022.
- CRESWELL, John. W.; CRESWELL, J. D. **Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto**. Penso: 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786581334192/>. Acesso em: 21 de outubro de 2021.

- DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. **Município de Lagoa dos Gatos**, disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/lagoa-dos-gatos/panorama>. Acesso em 05 de abril de 2022.
- MARINHO, Larissa Monique Barros. **A importância do Planejamento nas Licitações Públicas**. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, p. 40, 2012. Disponível em: <<http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/13172/2/PDF%20-%20Larissa%20Monique%20Barros%20Marinho.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2022.
- MEDEIROS, Claudia Lucio de. A Importância do Planejamento nas Contratações Públicas: Prevenção de Falhas e Efetividade nos Resultados. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Fortaleza, v. 9, n.2, p. 69–84, jul./dez. 2017. Disponível em <https://doi.org/10.54275/raesmpce.v9i2.83>. Acesso em 18 de janeiro de 2022;
- MEIRELES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. ed. 14, p. 480. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MENDES, Renato Geraldo. **O Processo de Contratação Pública: fases, etapas e atos**. Curitiba: Zênite, 2012.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade Administrativa: do conceito à efetivação. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 1993, v. 46, p. 3-42, 1993. Disponível em <https://pge.rj.gov.br/revista-de-direito/1993-volume-46>. Acesso em 10 de fevereiro de 2022.

- PREFEITURA MUNICIPAL DA LAGOA DOS GATOS. Comissão Permanente de Licitações e Contratos. **Arquivos de Processos Licitatórios PMLG-CPL**. Lagoa dos Gatos, 2017-2021.
- ROBBINS, Stephen P. **O processo Administrativo**: integrando teoria e prática. São Paulo: Atlas, 1990.
- TRIPADALLI, Juarez Paulo; FERNANDES, Elton; MACHADO, Waltair Vieira. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública** [online]. 2011, v. 45, n. 2 , pp. 401-433. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000200006> . Acesso em 05 de abril de 2022.