

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

DANIELA DA CRUZ ALMEIDA

**O PLANEJAMENTO DE COMPRAS E O SISTEMA DE REGISTRO DE
PREÇOS:**

instrumentos para uma gestão logística eficiente em municípios do Vale do Paraíba

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA

2018

DANIELA DA CRUZ ALMEIDA

**O PLANEJAMENTO DE COMPRAS E O SISTEMA DE REGISTRO DE
PREÇOS:**

instrumentos para uma gestão logística eficiente em municípios do Vale do Paraíba

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, pólo de São José dos Campos, como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal”.

Orientador: Prof. Dr. Jurandir Peinado.

CURITIBA

2018



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Especialização em Gestão Pública Municipal



TERMO DE APROVAÇÃO

Título: O Planejamento de Compras e o Sistema de Registro de Preços: instrumentos para uma Gestão logística eficiente em Municípios do Vale do Paraíba

Por

DANIELA DA CRUZ ALMEIDA

Monografia apresentada às 13:00, do dia 19 de outubro de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

jurandir peinado
UTFPR - Curitiba
(orientador)

Joao Mansano Neto
UTFPR - Curitiba

Francisco Rodrigues Lima Junior
UTFPR - Curitiba

Ao Eterno e Soberano Deus,
aos meus pais, Odair e Maria Helena,
a meu querido marido Abias,
e aos meus filhos amados, Guilherme e Leonardo.

AGRADECIMENTOS

Dedico, primeiramente, meus agradecimentos a Deus, autor da vida, por me conceder vida eterna através de seu filho unigênito Jesus Cristo, como também vigor e perseverança, em cada etapa deste desafio que, para mim, significa a construção de uma nova percepção sobre o tema, trazendo amadurecimento pessoal, acadêmico e capacitação profissional, como também a possibilidade de contribuir para o desenvolvimento de melhorias na gestão pública, estimulando a busca, criação e implementação de ações efetivas, que promovam serviços de melhor qualidade, voltados para o atendimento dos cidadãos brasileiros.

Agradeço aos meus pais, pelo incentivo e pela valorização do conhecimento, demonstrado desde minha infância, como também sua relevância para transformação de nossa realidade pessoal e para a contribuição no processo de construção de uma comunidade melhor; a meu marido Abias pelo apoio, encorajamento e pelo estímulo durante todo esse processo.

Presto também meus agradecimentos a todos os dirigentes e agentes públicos que participaram deste trabalho, por terem viabilizado minha pesquisa de campo e fornecido apoio fundamental, sem o qual este trabalho não teria sido possível.

Agradeço, por fim, a meu orientador, pela atenção, disponibilidade e pelo direcionamento na construção deste trabalho.

RESUMO

Almeida, Daniela da Cruz Almeida. O planejamento de compras e o sistema de registro de preços: instrumentos para uma gestão logística eficiente em municípios do Vale do Paraíba. 2018. 64 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2018.

O presente trabalho busca analisar a relevância do planejamento das compras públicas e as contribuições do Sistema de Registro de Preços (SRP) para o alcance de uma gestão logística eficiente. Os inúmeros casos divulgados, pela mídia, da aplicação indevida dos recursos públicos motivaram esse estudo, com o objetivo de identificar as melhores práticas em órgãos públicos municipais e buscar novos conhecimentos para atualização do repertório de mecanismos que possibilitam aos agentes públicos o desenvolvimento e otimização de seus processos, gerando melhoria no processo logístico. Apresenta o planejamento na Administração pública brasileira e os dispositivos legais que estabelecem sua obrigatoriedade, bem como as instruções do TCU que demonstram a necessidade do planejamento para as aquisições e contratações públicas. Evidencia a necessidade da previsão de demanda e conceitua logística pública. Expõe a licitação como regra para as compras públicas e descreve as modalidades e procedimentos licitatórios, bem como o SRP. Contempla ainda, pesquisa documental e pesquisa de campo em órgãos públicos dos municípios de Jacareí e Taubaté, por meio de entrevista semiestruturada e questionário com perguntas abertas, a fim de verificar como tem sido considerado o planejamento das compras na prática e quais os procedimentos para sua operacionalização, como também a contribuição do SRP para maior eficiência logística. Constata a existência de conhecimento sobre o planejamento, porém detecta limitações institucionais e de capacitação profissional, que dificulta sua execução para as compras públicas, bem como a carência de incremento da cultura de planejamento, dificultando a disseminação da eficiência nas ações administrativas relacionadas às operações logísticas. Verifica ainda, as contribuições, vantagens e desvantagens do SRP. Por fim, propõe alternativas para a Administração Pública, com o propósito de minimizar riscos, alcançando eficiência, eficácia e efetividade das ações.

Palavras-chave: Planejamento; eficiência; logística; compras públicas.

ABSTRACT

Almeida, Daniela da Cruz Almeida. Procurement planning and price registration system: tools for efficient logistics management in Vale do Paraíba municipalities. 2018. 64 f. Monograph (Specialization in Municipal Public Management) - Graduate Program in Technology, Federal Center of Technological Education of Paraná. Curitiba, 2018.

The present work seeks to analyze the relevance of public procurement planning and the contributions of the Price Registration System (SRP) to achieve efficient logistics management. The numerous cases reported by the media about the misapplication of public resources motivated this study, with the objective of identifying best practices in municipal public agencies and seeking new knowledge to update the repertoire of mechanisms that enable public agents to develop and optimize their processes, generating improvement in the logistics process. It presents the planning in the Brazilian Public Administration and the legal provisions that establish its obligatoriness, as well as the instructions of the TCU that demonstrate the necessity of the planning for the public acquisitions and contracting. It shows the need for forecasting demand and conceptualizes public logistics. It presents the bidding as a rule for public procurement and describes the bidding modalities and procedures, as well as the SRP. It also includes documentary research and field research in public agencies of the municipalities of Jacareí and Taubaté, through a semi-structured interview and questionnaire with open questions, in order to verify how planning of the purchases in practice has been considered and which procedures for its and the contribution of the SRP to greater logistic efficiency. It notes the existence of planning knowledge, but it detects institutional and professional capacity constraints, which makes it difficult to execute them for public procurement, as well as the lack of an increment in planning culture, making it difficult to disseminate efficiency in administrative actions related to logistics operations. It also checks the contributions, advantages and disadvantages of SRP. Finally, it proposes alternatives for Public Administration, with the purpose of minimizing risks, achieving efficiency, effectiveness and effectiveness of actions.

Keywords: Planning; efficiency; logistics; public purchases.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Resumo de técnicas para Previsão de demanda.....	20
Quadro 02 - Metas para o Setor de Compras e licitações nos municípios de Jacareí e Taubaté.....	41
Quadro 03 - Fatores que dificultam a realização do planejamento e das licitações nos municípios de Jacareí e Taubaté.....	42
Quadro 04 - Vantagens e desvantagens do SRP para os municípios de Jacareí e Taubaté.....	44
Quadro 05 - Resumo das propostas para incremento da cultura de planejamento.....	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IN – Instrução Normativa

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PGC – Planejamento e Gerenciamento de Contratações

PIB – Produto interno bruto

PPA – Plano Plurianual

SEGES – Secretaria de Gestão (Governo Federal)

SRP – Sistema de Registro de Preços

TCU – Tribunal de Contas da União

UASG – Unidade Administrativa de Serviços Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	15
2.1	Planejamento na Administração Pública brasileira.....	15
2.1.1	Dispositivos legais e o Princípio da Eficiência.....	16
2.1.2	Planejamento das aquisições e contratações públicas.....	19
2.1.3	Previsões de demanda.....	21
2.2	Logística Pública.....	24
2.2.1	Conceitos e objetivos.....	24
2.2.2	A Função compras no Setor público.....	26
2.3	Sistema de Registro de Preços.....	31
3	METODOLOGIA.....	35
3.1	Caracterização da Pesquisa.....	35
3.2	Procedimento da Pesquisa.....	36
4	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	40
4.1	Identificação de sistema, métodos e instrumentos para o planejamento de compras e técnicas de previsão de demanda.....	41
4.2	O Planejamento de Compras e sua vinculação ao Plano estratégico governamental.....	44
4.3	Metas, indicadores, acompanhamento, controle e avaliação de resultados.....	45
4.4	Fatores que dificultam a realização do planejamento e das licitações.....	46
4.5	Incremento da cultura de planejamento.....	47
4.6	Vantagens e desvantagens do Sistema de Registro de Preços (SRP).....	48
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
	REFERÊNCIAS.....	58
	APÊNDICES.....	63

1 INTRODUÇÃO

No âmbito das competências do Estado, a busca por instrumentos e mecanismos que promovam o atendimento das demandas sociais, resultando o bem comum, justiça e equidade social, é um complexo desafio para os gestores públicos, em especial pela ampla demanda existente e a limitação de recursos disponíveis (FÁTIMA RIBEIRO, 2018).

Em decorrência da recessão econômica brasileira ocorrida nos últimos dois anos (OLIVEIRA; MENDONÇA, 2018), do cenário de uma perspectiva contínua de déficits orçamentários previstos até o ano de 2020 (AYRES, 2018), da necessidade de contingenciamento de recursos (MARTELLO, 2018) e da necessidade de ajuste fiscal (JORNAL DO BRASIL, 2018), as instituições públicas são impelidas a atuar para o controle e equilíbrio das contas públicas.

Além desse cenário de instabilidade econômica, verifica-se que a sociedade tem acompanhado mais de perto as ações governamentais, e exigido maior transparência na aplicação dos recursos públicos. Nos últimos anos são inúmeros os casos divulgados de negociações ilícitas que, de acordo com pesquisa da Transparência Internacional, levou o Brasil a obter a pior posição desde 2012 no ranking de Sensação de Corrupção, passando de 79º lugar para o 96º lugar (CARVALHO, 2018).

Dessa forma, o acesso a informações sobre a atuação governamental pelos canais instituídos pela legislação vigente, como o Portal da Transparência, tem sido fundamental na responsabilização das ações dos gestores públicos e para a promoção de maior participação social.

Conforme pesquisa realizada por Ribeiro e Inácio Junior (2014), no período de 2006 a 2012, as compras governamentais Federais, Estaduais e Municipais brasileiras obtiveram a média de 13,8% de peso em relação ao PIB do país, equiparando-se ao mercado do setor público dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cujo relatório para o ano de 2011, foi calculado em 12% do PIB, considerando a média dos países-membros, o que representa 29% dos gastos totais do Estado.

Nesse contexto, as compras governamentais são foco de reformas e modernização, visando maior eficiência na aplicação dos recursos públicos. O

controle de gastos, a economicidade nas contratações de bens e serviços e a transparência das ações, são deveres governamentais, bem como a promoção de uma gestão estratégica em conjunto com a sociedade (LIRA *et al*, 2003).

Segundo Fleury (2011), desde a década de 90 o Brasil passou por mudanças políticas, econômicas e tecnológicas, que desencadearam um processo de desenvolvimento nas empresas privadas em busca de maior eficiência, por meio da reformulação de operações logísticas e sua integração. A globalização, o aumento das incertezas econômicas, o aumento da concorrência e os avanços tecnológicos, impulsionaram os gestores de empresas privadas a lançar mão de novas soluções, a fim de transformar suas simples atividades operacionais logísticas, em um instrumento estratégico, promovendo vantagem competitiva e excelência logística.

De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, que estabelece o princípio da eficiência para os atos da Administração pública, infere-se que a readequação dos processos administrativos para a criação de um processo logístico eficiente, há de ser atribuída ao Gestor Público, devendo, portanto, envidar esforços para garantir a otimização da aplicação dos recursos e a redução dos custos, através da elaboração de um planejamento eficaz de suas ações, a fim de antecipar as demandas para a implementação ou a manutenção de políticas públicas, e atendimento da sociedade.

Segundo Gonçalves (2013) o Planejamento faz-se necessário prever as ações com base nas estimativas da demanda futura, e Fleury (2011) afirma que a logística atua antecipando a demanda, colocando o produto certo, no local certo, no momento adequado e ao preço justo, o que corrobora a necessidade da atuação do Gestor público voltada para a antecipação da demanda e da viabilização de seu atendimento.

As compras públicas brasileiras são normatizadas pela Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, conforme disposto em seu Art. 1º, e dentre os mecanismos que se apresentam para sua operacionalização, o Sistema de Registro de Preços tem sido utilizado por parte da Administração Pública na expectativa de reduzir as aquisições por dispensa de licitação, em razão da possibilidade de serem caracterizadas como fracionamento ilegal de despesa, bem como para maior fluxo de entrega dos itens adquiridos, devido ao parcelamento dos pedidos ao fornecedor, e ainda, para maior celeridade no processo (VIANNA, 2014).

Fundamentado no cenário apresentado, foi proposta a seguinte questão de pesquisa: **Qual a relevância do Planejamento de Compras e a contribuição do Sistema de Registro de preços para uma Gestão Logística eficiente no setor público municipal?**

Assim, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar a relevância do processo de planejamento de compras e a contribuição da utilização dos procedimentos de Sistema de Registro de Preços nas aquisições governamentais de bens e serviços, para a promoção de uma gestão logística eficiente no setor público municipal.

Esse estudo justifica-se no atual cenário brasileiro, por buscar novos conhecimentos e as melhores práticas em órgãos públicos, visando atualizar o repertório de mecanismos que possibilitem aos gestores e servidores públicos o desenvolvimento e otimização de seus processos, com a apresentação de novas alternativas para melhoria no processo logístico nas instituições públicas municipais.

O tema ainda se justifica em razão de buscar meios que possibilitem a transformação do processo de compras pelas instituições públicas em operações estratégicas, que poderão resultar em impactos positivos para a sociedade. Como também, o de promover a conscientização dos servidores envolvidos na área, sobre a pertinência de suas atividades na viabilização das políticas públicas e no controle de gastos públicos, além de considerar a possibilidade da melhoria no atendimento das demandas sociais por meio da aquisição de bens e contratação de serviços com melhores níveis de serviço.

A presente pesquisa também busca o alcance dos seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar métodos, ferramentas e instrumentos para o planejamento de compras;
- b) Analisar a relevância do planejamento de compras no processo logístico;
- c) Descrever o Sistema de Registro de Preços (SRP);
- d) Identificar as vantagens e desvantagens da operacionalização do SRP; e,
- e) Analisar os impactos do SRP na promoção de maior eficiência na Gestão Logística.

A propositura busca descrever como é realizado o planejamento de compras nas instituições públicas municipais selecionadas, identificando sistemas, métodos, instrumentos, técnicas de previsão e organização das compras, bem como a

relevância dos resultados apresentados na operacionalização das aquisições pelo Sistema de Registro de preços, visando o aspecto da eficiência das atividades logísticas.

Com o intuito de alcançar os objetivos propostos, o capítulo 2 dessa pesquisa, apresenta a fundamentação teórica para melhor compreensão do tema e respaldo para a análise dos dados coletados. Esse capítulo discorrerá sobre o planejamento nas atividades da Administração Pública brasileira, a relevância da previsão de demanda para o ciclo de reposição de suprimentos para o funcionamento do aparato público, bem como para a operacionalização de políticas públicas, conceitos e aplicabilidade da logística pública e da função das compras públicas, e ainda os procedimentos relativos ao Sistema de Registro de Preços.

No capítulo 3 apresenta-se a metodologia utilizada para a coleta e análise dos dados, sendo descritas de forma detalhada a utilização de pesquisa documental e pesquisa de campo, sendo esta última, realizada por meio de entrevista semiestruturada e questionário com perguntas abertas, com agentes públicos que atuam na área de compras, de órgãos dos municípios de Jacareí e Taubaté, e a realização de análise de conteúdo.

No capítulo 4 apresentam-se os dados coletados nos órgão pesquisados, quanto às práticas relativas ao planejamento de compras e a utilização do Sistema de Registro de Preços, a fim de verificar se os mesmos atendem ao questionamento proposto e aos objetivos deste trabalho, bem como se estão em consonância com a teoria pesquisada.

E, por fim, no capítulo 5 apresentam-se as considerações finais da pesquisadora sobre o referido tema e propostas de aprimoramento da atividade logística pública municipal.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo discorrerá sobre o conceito de planejamento na administração pública, bem como os dispositivos legais que o norteiam, além de apresentar as atuais instruções normativas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), que regram as ações para o planejamento das compras públicas em âmbito federal. Ainda, demonstra a relevância da Previsão de demanda para as aquisições e contratações públicas, e apresenta a composição e função da Logística pública e das Compras públicas.

Também, descreve de forma sucinta os procedimentos licitatórios e o Sistema de Registro de Preços.

2.1 Planejamento na Administração Pública brasileira

O ato de planejar é fundamentalmente o ato de definir antecipadamente, antever situações e estabelecer previamente como estas serão conduzidas, e ainda, como agir diante de situações inesperadas ou imprevistas que poderão surgir. Trata-se da análise das possibilidades futuras e a escolha daquelas que se demonstram mais viáveis (MAXIMIANO; NOHARA, 2017).

Segundo Oliveira *et al.* (2015, p.54) “o planejamento pode ser definido como o cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação”.

Também compõe o planejamento, o estabelecimento de padrões de desempenho, para possibilitar o acompanhamento e controle das ações desenvolvidas, a fim de verificar se as mesmas estão em conformidade com o plano e sua efetiva condução da organização aos resultados esperados, com redução de desperdícios, como também a revisão de algumas decisões, no intuito de corrigir ou reforçar ações que otimizem o plano (LUSSIER, REIS E FERREIRA, 2010).

2.1.1 Dispositivos legais e o Princípio da Eficiência

A legislação brasileira é composta de diversos dispositivos legais que estabelecem regras para o planejamento, convergindo para o efetivo cumprimento dos direitos dos cidadãos estabelecidos na Constituição Federal.

A Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, trata do tema de forma ampla e sistemática, e evidencia o princípio da eficiência em seu art. 37, como segue: “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 [...] (BRASIL, 1988)

De acordo com Carvalho Filho (2014, p. 30), o princípio da eficiência foi denominado na emenda constitucional nº 19 de 1998, como “qualidade do serviço prestado”. O autor comenta que a inserção deste princípio, denota a insatisfação dos cidadãos quanto à qualidade dos serviços públicos prestados, sejam estes prestados pelo próprio Estado ou delegados a outras organizações, revelando, deste modo, sua ineficiência em assegurar os direitos da sociedade. O autor também cita que a essência do princípio da eficiência, está na busca de produtividade e economicidade, reduzindo os desperdícios de recursos, por meio da execução dos serviços com presteza, agilidade, qualidade, flexibilidade e desburocratização.

O autor argumenta que “o princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 19); logo, conclui-se que a Administração pode fazer somente o que a lei permite.

Assim, o autor ainda descreve que não é possível estabelecer todas as condutas para o agente público, e para essas situações, a legislação determina o uso do poder discricionário, definido como “[...] a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público. [...]” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 51).

Verifica-se também na Constituição Federal que a atividade de planejamento é estabelecida na Seção que trata dos orçamentos, por meio da determinação de elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e

da Lei Orçamentária Anual (LOA), respectivamente, conforme se infere dos dispositivos constitucionais que seguem:

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. (BRASIL, 1988)

Kanaane *et al.* (2010, p. 03) define Políticas Públicas como “disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público. Elas refletem a ação intencional do Estado junto a sociedade”.

Oliveira e Kamimura (2016, p. 294) dão sequência às fases do planejamento, descrevendo que, após definição das Políticas Públicas, “são elaborados programas, projetos, orçamento, cronograma, índices de controle”.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, determina em seu artigo 6º, inciso I, que as atividades da Administração Pública não devem prescindir da fase de planejamento, sendo este considerado como um princípio fundamental.

Assim, depreende-se que deve-se considerar na elaboração do planejamento, realizado pela Administração Pública, os propósitos estabelecidos na Constituição federal de 1988, a fim de permitir a concretização do exercício dos direitos nela expressos como: a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

Para aquisições e contratações de bens, obras e serviços, foi estabelecido no art. 2º da Lei de nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a obrigatoriedade da licitação, excetuando-se as hipóteses previstas na mesma lei.

A referida lei também dispõe, de forma sistemática, nos artigos 7º, 14º e 15º a obrigatoriedade da elaboração de projeto básico e projeto executivo para execução

de obras e serviços, devidamente aprovados por autoridade competente. Ainda, dispõe sobre a necessidade de se fazer constar a adequada caracterização do objeto, quantidades previstas, devendo esta medição ser realizada por meio de técnicas de estimação, sempre que possível, além de orçamentos detalhados de sua composição e custos unitários, previsão orçamentária e cronograma de pagamento, assegurando condições para execução da despesa. Também, é de caráter obrigatório a indicação de que a referida contratação está contemplada no Plano Plurianual do órgão. (BRASIL, 1993)

Assim, considerando as normas acima citadas e as atividades nela elencadas, infere-se a realização da atividade de planejamento das aquisições públicas.

Segundo Oliveira *et al.* (2015, p. 146), em razão do grande volume de licitações para aquisição de bens e serviços pela Administração pública para manutenção de seus processos administrativos, a gestão pública passou por várias transformações, visando promover a redução de custos e maior celeridade nessas aquisições.

Desse modo, foi editada a Lei de nº 10.520, de 17 de julho de 2002, instituindo a modalidade pregão, no intuito de suprir as necessidades de eficiência na Administração Pública, além de incrementar a competitividade entre os licitantes.

Nos Decretos Federais de nº 3.555, de 08 de agosto de 2000 e de nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamentam a modalidade de licitação pregão na forma presencial e eletrônica, respectivamente, para aquisição de bens e serviços comuns, também é possível depreender a necessidade de planejamento, uma vez que ratificam as normas estabelecidas na Lei nº 10.520/02, determinando a definição do objeto e suas especificidades, justificativa, quantitativos e orçamentos para estimativa de preços. Esses dispositivos também estabelecem a necessidade da elaboração do Termo de Referência contendo todas as informações pertinentes para a caracterização do objeto, como também prazos e condições relevantes, a fim de subsidiar os procedimentos para as aquisições e contratações públicas.

Nota-se que na Lei de nº 8.666/93, não há determinação para elaboração de um documento específico para aquisições de bens e serviços comuns, como é determinada a elaboração do Projeto Básico e Projeto executivo para a contratação de execução de obras e serviços. No entanto, com o advento da Lei do Pregão e os

decretos que a regulamentam, foi estabelecida a elaboração do Termo de Referência, para reunir todas as informações necessárias e respaldar a licitação.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2010, p. 78-79), o Termo de referência e o Projeto Básico, são documentos prévios ao procedimento licitatório, subsidiando a elaboração do edital. O TCU ainda orienta que o Termo de Referência exigido na modalidade Pregão, deve ser elaborado pelo setor requisitante conjuntamente com a área de compras, contendo entre seus vários elementos: a definição dos métodos e estratégia de suprimento; e os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato.

Assim, ao considerar que é por meio das informações contidas nos Termos de Referência e no Projeto Básico, a depender da definição da modalidade de licitação, que a Administração realizará a aquisição de bens, serviços e obras, conclui-se que esses instrumentos são requisitos fundamentais para a preparação do procedimento licitatório, visando garantir a eficácia e o sucesso da contratação.

2.1.2 Planejamento das aquisições e contratações públicas

De acordo com o Portal de Compras do Governo Federal (BRASIL, 2017), a Secretaria de Gestão (Seges), iniciou, em 2015, um projeto de reformulação da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, que tratava sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, objetivando instrumentalizar as diretrizes para as contratações de serviços, bem como oferecer manuais com modelos padronizados para a Administração pública, além de adequá-la as normas que tratam do aperfeiçoamento da governança e da gestão das contratações pela Administração Pública Federal e sobre a terceirização de atividades no âmbito da Administração pública.

Assim, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) estabeleceu a Instrução Normativa (IN) de nº 05, de 26 de maio de 2017, determinando em seu Capítulo III a obrigatoriedade da Fase de Planejamento. Esta fase foi dividida em três etapas, quais sejam: Estudos Preliminares, Gerenciamento de Riscos e Termo de Referência ou Projeto Básico, tendo sido sistematizadas detalhadamente as ações à serem desenvolvidas em cada uma das etapas. Ainda,

determinou sobre a necessidade da formação de equipe multidisciplinar de planejamento, visando fortalecer e estruturar essa atividade, promover a articulação entre várias áreas e minimizar os riscos da contratação (artigo 21).

Dessa forma, verifica-se que a elaboração do Termo de Referência ou Projeto básico é a última etapa do planejamento, devendo ser precedida pela elaboração de documentos que elucidarão a escolha da referida solução pela Administração, buscando incrementar a cultura de planejar e a inovação da contratação (PORTAL DE COMPRAS, GOVERNO FEDERAL, 2018).

O MP estabeleceu ainda, o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) e a elaboração do Plano Anual de contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações, por meio da IN nº 01/2018, não deixando qualquer margem de dúvida quanto ao dever de planejar as aquisições e contratações públicas.

O Plano Anual de Contratações será o resultado do planejamento de cada Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG) que se encontra vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no âmbito Federal, sendo de caráter obrigatório partir do ano de 2019, de acordo com o art. 15º da IN nº 01/18.

O sistema contempla levantamentos sobre a especificação do objeto, justificativa, quantidades e valores estimados, dentre outras condições, além de estudos preliminares e o gerenciamento de riscos da contratação do item, de forma uníssona com a IN nº 05/17.

Conforme artigo 7º da referida IN nº 01/18, os Estudos preliminares devem fundamentar a definição do objeto e as condições detalhadas para sua aquisição, além de demonstrar os resultados pretendidos quanto à eficiência, o que reitera a indispensabilidade do planejamento.

Ainda, de acordo com a IN nº 01/2018, o Gerenciamento de riscos deve prever: a identificação dos principais riscos que possam comprometer os resultados traçados, seu possível impacto e tratamento, visando mitigar a probabilidade de sua ocorrência e de suas consequências. Por fim, determina a elaboração de ações de contingência para os riscos que porventura se concretizarem. (BRASIL, 2018)

Dessa forma, a Instrução Normativa nº 01/18, consolida a necessidade do efetivo planejamento das contratações públicas, por meio de normas claras e sistematizadas, com vistas a alcançar maior eficiência nas aquisições, culminando em uma boa gestão e a aplicação eficaz dos recursos públicos.

As necessidades definidas nos Planos de aquisições e contratações serão priorizadas e ajustadas de acordo com o orçamento fixado na Lei Orçamentária Anual (LOA) do órgão/ente (art. 12º, IN nº 01/18), em consonância com a Lei de nº 4.320, de 17 de março de 1964, que trata das normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, como também para com a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. E, na finalização deste processo, as licitações serão compatibilizadas e programadas ao longo do exercício, viabilizando os objetivos estratégicos governamentais. (BRASIL, 2018)

No âmbito municipal, entretanto, não foi encontrada norma que regulamente o planejamento das compras públicas que contemplem aspectos semelhantes aos destas Instruções normativas, porém pode-se depreender que, para os municípios, o planejamento é tão significativo e imprescindível para a definição das prioridades e aplicação eficiente e eficaz dos recursos públicos municipais quanto para a União, em virtude dos dispositivos estabelecidos na Constituição Federal, da Lei nº 8.666/93 e da Lei nº 10.520/02 e os decretos que a regulamentam, citados anteriormente.

2.1.3 Previsões de demanda

Para que as organizações estejam aptas a desenvolver suas ações em um contexto de inúmeras transformações, é primordial a realização de análise das possibilidades para a determinação de cenários futuros, com vistas a elaborar estimativas apuradas, por meio de planejamento e previsão, que fundamentarão as decisões de curto e longo prazo dos gestores. Para tal, a administração dispõe de diversas ferramentas, e dentre elas verifica-se a utilização da previsão de demanda para estimar a aquisição de produtos e serviços necessários para a operacionalização das atividades organizacionais (BALLOU, 2006; GONÇALVES, 2013; GAITHER, FRAZIER, 2005).

Assim, cabe elucidar de forma sucinta o referido tema, a fim de demonstrar algumas de suas diversas técnicas e aplicabilidade.

Segundo Ballou (2006, p. 241) “a previsão da demanda é vital a empresa como um todo”. O autor argumenta que as áreas de marketing, logística, produção e finanças, são diretamente afetadas conforme os níveis de demanda e o momento em que estas ocorrem.

A Administração atual busca gerir as demandas por meio de ferramentas e procedimentos que identifiquem as causas de sua inconstância, no intuito de alcançar um equilíbrio entre a oferta e a demanda e o sucesso logístico (CHRISTOPHER, 2013).

Na definição do método adequado para previsão da demanda, é relevante considerar alguns fatores de sua abrangência, como: a) o tempo e o espaço, quando e onde a demanda se dará, no intuito de se planejar o tamanho e localização dos armazéns para sua distribuição, e o momento certo em que esta ocorre; b) padrões de demanda regular, quando possuem pouca variação, podendo estas ser sazonais ou aleatórias, ou demanda irregular, quando esta é intermitente e incerta, para definição de níveis de estoque, etc.; e, c) demanda dependente, está relacionada com as decisões de produção, atendendo determinado cliente com quantidades maiores, ou demanda independente, quando vários clientes são atendidos em compras individuais, isto é, esta é gerada diretamente pelo consumidor, não sendo afetada pelas necessidades de produção (BALLOU, 2006).

Baseada na descrição de Gaither e Frazier (2005) e Ballou (2006), o Quadro 01 descreve de forma resumida, alguns métodos qualitativos e quantitativos, que podem ser utilizados para elaboração das previsões de demanda:

Quadro 01: Resumo de técnicas para Previsão de demanda

(continua)

Método	Descrição
Delphi	Busca o consenso dos especialistas. Estes respondem uma sequência de questionários, e as respostas são utilizadas para a próxima sequência de interrogações. Este procedimento possibilita que todos se inteirem das informações. Mesmo que haja discordância inicial, as previsões somente são finalizadas quando há um consenso do grupo (médio-longo alcance)
Painel de consenso ou Consenso de comitê executivo	É um método muito comum, formado por um grupo de especialistas de várias áreas que, por meio de discussões, chegam a uma previsão, baseados na suposição de várias pessoas (médio-longo alcance)

Quadro 01: Resumo de técnicas para Previsão de demanda

(conclusão)

Método	Descrição
Pesquisa de mercado	Busca testar hipóteses no mercado real, por meio de questionários e entrevistas (médio-longo alcance)
Previsão visionária	Caracteriza-se pela antecipação subjetiva do cenário futuro, por meio de opiniões e <i>insights</i> pessoais (médio-longo alcance)
Média móvel	Busca o ponto que elimina os efeitos das volatilidades da demanda. Cada ponto é a média aritmética ou ponderada de vários pontos de séries de tempo consecutivas (curto alcance)
Decomposição de séries de tempo	Decompõe uma série de tempo em componentes sazonais, de tendência e normais, sendo eficiente em identificar pontos de mudança (curto-médio alcance)
Projeções de tendência	Utiliza uma equação matemática para demonstrar uma linha de tendência, e a projeta para o futuro por meio dessa equação (curto-médio alcance)
Modelo de regressão	Relaciona a demanda e outras variáveis selecionadas conforme significância estatística. É preferida para a previsão, pois muitos programas computadorizados estão disponíveis para sua aplicação (curto-médio alcance)
Resposta acurada	Um processo de melhoria das previsões, buscando reduzir o impacto da falta de exatidão das mesmas (médio-longo alcance)
Previsão colaborativa	Os membros da cadeia de suprimentos, em conjunto, compilam informações em um processo único de previsão, oferecendo resultados mais precisos, do que quando elaboradas isoladamente (curto alcance)

Fonte: (GAITHER; FRAZIER, 2005); (BALLOU, 2006)

Assim, pode-se verificar que entre as várias formas de se realizar uma previsão, muitas delas se utilizam de dados históricos, supondo que as causas que influenciaram no passado, continuarão a atuar no futuro, e que embora não sejamos capazes de prever todas as variações, o que a torna imperfeita, a busca por sua acuracidade deve ser constante (GAITHER; FRAZIER, 2005).

2.2 Logística Pública

Para que a Administração pública viabilize o atendimento das diversas demandas da sociedade e não haja interrupção no fluxo de bens e serviços, faz-se necessário uma gestão eficiente dos recursos públicos. De acordo com Santana (2015, p. 20) “todo aparato governamental se justifica para a prestação de serviços e fornecimento de utilidades públicas para a comunidade. E a concretização desse *mister* se dá no geral pela via dos suprimentos públicos.”

De acordo com o autor, para que as ações governamentais sejam efetivas em relação aos suprimentos públicos, há que se considerar três fatores de grande relevância, quais sejam:

- a) o tempo, com implicações e interferências diretas nos ciclos de entrega dos produtos (bens e serviços) à comunidade;
- b) o valor das aquisições, tendo em vista a dificuldade em se “avançar na questão do preço justo ou do menor melhor preço”, sendo este o principal critério utilizado para selecionar a proposta mais vantajosa;
- c) a qualidade, o que conduz a uma reflexão que não foca somente na qualidade do produto ou serviço à ser adquirido, mas estende-se para, em primazia, a “qualidade do gasto público em si”, trazendo à tona a necessidade do planejamento para prevenir desperdícios e desnecessidades (SANTANA, 2015).

Dessa forma, nesta seção, demonstram-se de forma sucinta alguns conceitos e objetivos da logística na Administração pública e suas implicações no desenvolvimento das ações governamentais e atendimento das demandas sociais, para melhor compreensão do tema.

2.2.1 Conceitos e objetivos

A Logística trata-se de um processo, composto por várias atividades, que visa disponibilizar o produto ou serviço necessário ao consumidor, no local e momento certo. Desse modo, refere-se também, em sua essência, à criação de valor, ou seja,

os produtos ou serviços somente terão valor se estiverem no momento (tempo) e no local (lugar) certo, para o alcance e consumo daqueles que deles necessitam (BALLOU, 2006).

De acordo com Costin (2010, p. 183), existem cinco fatores fundamentais para uma boa gestão de recursos materiais na Administração Pública, são eles:

- a) qualidade do material;
- b) quantidade necessária;
- c) prazo de entrega;
- d) preço;
- e) condições de pagamento.

Ainda, para Costin (2010, p. 185) o processo de administração de materiais no Setor Público é composto pelas funções de:

- compras governamentais e contratações de serviços;
- armazenamento e administração de estoques;
- distribuição;
- administração patrimonial.

Para Christopher (2013) o objetivo principal da logística é o planejamento e coordenação de todas as atividades necessárias para o alcance dos níveis desejados de qualidade dos serviços prestados ao menor custo. Assim, a logística abrange a gestão de todo o percurso do produto, desde a matéria-prima até a entrega do produto final, sendo também o meio para satisfação das necessidades dos clientes.

Conforme Ballou (1993) o nível de serviço é composto por três elementos: a) elementos de pré-transação, que tratam da política escrita do que o fornecedor pode esperar do serviço oferecido; b) elementos de transação, ligados com os resultados obtidos com a entrega do produto ao cliente; e, c) elementos de pós-transação, que tratam de serviços de apoio ao produto no campo (cliente). Portanto, para alcançar maiores níveis de serviço, faz-se necessário identificar os elementos-chave, as necessidades dos clientes, e formas de medi-las, a fim de que sejam estabelecidos níveis de serviço padronizados e o planejamento de serviços para eventuais falhas na entrega.

De acordo com Moore (2002) apud Vaz e Lotta (2010, p. 122) a criação de valor no setor público ocorre quando identificada alguma das seguintes situações:

[...] aumento da quantidade ou qualidade dos serviços públicos produzidos por recurso despendido; redução dos custos, em termos financeiros e de nível de esforço organizacional, para alcançar os níveis de produção correntes; ampliação da capacidade de identificação e satisfação das necessidades e aspirações dos cidadãos; aumento da justiça e da equidade na prestação e no acesso aos serviços públicos e; elevação da capacidade de inovação das organizações públicas.

Os autores argumentam que, para que o cidadão usufrua dos serviços ou bens públicos, ao Estado cabe o papel de organizar as atividades e processos, por meio de seus agentes, coordenando e integrando as diversas etapas e setores envolvidos, a fim de obter maior eficiência, melhoria contínua e competitividade. E que, devido a fatores como restrições legais, disfunções burocráticas e fragmentação de responsabilidades, não é possível organizá-las e controlá-las totalmente, impossibilitando a integração total dessas, e reduzindo assim o nível de eficiência e qualidade e nível de serviço ofertado à sociedade.

Dentre as funções do processo logístico apresentadas, este trabalho abordará a função de compras no âmbito do setor público, de forma sintetizada, considerando o seu grande impacto na economia do país, devido ao volume de produtos adquiridos, seja com a finalidade de manter as atividades administrativas dos órgãos públicos ou para o efetivo cumprimento das políticas públicas e atendimento das demandas da sociedade, com qualidade, economicidade e transparência (COSTIN, 2010; KANAANE, FIEL FILHO, FERREIRA, 2010)

2.2.2 A Função compras no Setor público

Para que a Administração Pública brasileira tenha condições de prover bens e serviços que atendam as demandas da sociedade, em geral, precisa adquiri-los de terceiros, sendo assim compelida a firmar contratos para a realização de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens, locação de imóveis e outros. (COSTIN, 2010)

Além da função instrumental na viabilização de políticas públicas para atendimento das necessidades do cidadão brasileiro, como define Santana (2015), as compras públicas também estão vinculadas a efetivação da política de desenvolvimento nacional sustentável, utilizando-se do poder de compras governamentais para a geração de empregos formais, melhor distribuição de riquezas, bem como impulsionar a economia, dentre outros benefícios.

A administração pública não dispõe da mesma liberdade que a administração privada para gerenciar e tomar decisões, pois gere recursos de interesse público e não particular, devendo, portanto, aplicá-los da melhor forma possível, conforme previsto na legislação (VARESCHINI, 2014). Para tal, a Carta Magna em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece a licitação, em regra, como o procedimento adequado para realizar a aquisição de bens, contratação de serviços, realização de obras e alienação de bens e direitos, e as condições nas quais esta deverá ser afastada, seja quando não houver viabilidade de competição ou em outros casos estabelecidos na mesma lei.

As compras e contratações de serviços públicos são orientadas pela Lei nº 8.666 de 1993 e suas alterações, em consonância com a Constituição Federal de 1988.

Para Justen Filho (2016, p. 335) licitação é:

Um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

Costin (2010, p. 186) comenta os princípios que regem a administração pública, citadas no caput do art. 37, supracitado, sintetizando-os no seguinte conceito:

Na prática, isso quer dizer que antes de se comprar há que tornar públicos a todos os eventuais interessados o que, como e quanto se quer adquirir, com base em procedimentos legalmente estabelecidos, sem favoritismos e com uma relação adequada custo-benefício.

Segundo Vareschini (2014) assegurar igualdade de condições a todos os interessados selecionar a proposta mais vantajosa ao interesse público e promover

o desenvolvimento nacional sustentável, são objetivos básicos do procedimento licitatório.

Todos os atos que compõe o procedimento licitatório são orientados por princípios que visam assegurar a imparcialidade e objetividade do processo, garantindo que as decisões do gestor sejam conduzidas para alcance do melhor resultado para a administração pública e o alcance dos objetivos da licitação. (MARINELA, 2017)

Assim, seguem abaixo elencados os princípios que fundamentam este processo, conforme apresentam Carvalho Filho (2014), Marinela (2017) e Justen Filho (2016):

- a) Princípio da legalidade: é o que fundamenta e norteia todos os atos do Gestor Público, estabelece as regras e impõe a sistemática e todos os procedimentos que devem ser realizados no processo licitatório. Carvalho Filho (2014, p. 245) afirma que “o princípio da legalidade é talvez o princípio basilar de toda a atividade administrativa. Significa que o Administrador não pode fazer prevalecer sua vontade pessoal; sua atuação tem que se cingir ao que a lei impõe”.
- b) Princípio da Igualdade ou Isonomia: visa assegurar o tratamento de iguais condições a todos que se encontram na mesma situação jurídica. Portanto, o que diferenciará os interessados em contratar com a Administração Pública, é o atendimento dos requisitos pré-estabelecidos para a contratação por meio do Edital.
- c) Princípio da vinculação ao Instrumento Convocatório: busca assegurar que as regras traçadas para o processo licitatório devem ser efetivamente observadas, garantindo segurança a Administração e aos licitantes, em virtude de não possibilitar alterações nos critérios de julgamento e violação dos princípios de isonomia e moralidade administrativa.
- d) Princípio da proporcionalidade: visa o equilíbrio entre o princípio da isonomia e da escolha da proposta mais vantajosa, sendo esta última entendida como aquela que traz maiores benefícios e menores encargos à Administração. Cabe ressaltar que escolher a proposta mais vantajosa em detrimento da isonomia, implica em atos ilegais e autoritários.
- e) Princípio da impessoalidade e objetividade de julgamento: a impessoalidade está vinculada ao princípio da isonomia, no qual as diferenciações entre os

licitantes não devem ocorrer de forma arbitrária, nem pelas preferências pessoais do gestor, mas de acordo com os critérios e parâmetros estabelecidos na lei e pela Administração no ato convocatório, a serem utilizados no julgamento das propostas recebidas. Marinela (2017, pg. 430) afirma que “[...] o princípio da impessoalidade, que representa a própria finalidade desse instrumento, impedindo o favoritismo, exigindo que todos sejam tratados com absoluta neutralidade [...]”.

- f) Princípio da moralidade e probidade: Esse princípio norteia a conduta do agente público, como também dos licitantes, considerando que esta deve ser honesta. Marinela (2017, p. 431) corrobora esta idéia com a seguinte afirmação: “[...] os princípios da moralidade e probidade administrativa, que exigem a observância dos padrões éticos e morais, da correção de atitudes, da lealdade e da boa-fé”.
- g) Princípio da publicidade: assegura a ampla divulgação dos atos da licitação, visando fiscalização e controle dos atos dos gestores.
- h) Princípio da eficiência: orienta para as decisões do gestor que resultem em melhor aplicação dos recursos, e melhores resultados, sejam qualitativos ou quantitativos.

A Administração pública também deve considerar alguns princípios correlatos na realização das licitações, conforme disposto no § 3º do art. 3º e o parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.666/93: “também se reconhece como princípio pertinente à licitação o sigilo de proposta, devendo as propostas serem apresentadas em envelopes lacrados e mantidas em sigilo até o momento determinado para sua abertura em sessão pública” (MARINELA, 2017, p. 433), e “[...] o procedimento formal, que determina que o processo licitatório deve atender a todas as formalidades da lei, [...]” (MARINELA, 2017, P. 433), cabendo assim ao gestor público, seguir fielmente as regras e etapas dispostas na previsão legal.

De acordo com a Lei nº 8.666/93, as obras e serviços poderão ser efetivamente realizados por execução direta, quando realizadas pelos próprios órgãos e entidades da Administração, utilizando-se de seus próprios meios, ou por execução indireta, quando realiza a contratação com terceiros.

Na execução indireta, o art. 10 da Lei de licitações, elenca os regimes de contratação, sendo:

- a) empreitada por preço global: quando a obra ou serviço a ser contratado será realizada por preço certo e total;
- b) empreitada por preço unitário: quando a obra ou serviço a ser contratado será realizada por preço certo de unidades determinadas;
- c) tarefa: quando se contrata mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;
- d) empreitada integral: quando se contrata uma obra ou serviço em sua integralidade, composta por todas as etapas necessárias, ficando toda a responsabilidade de sua execução pela contratada até sua entrega a contratante, de forma a atender todos os requisitos e características técnicas e legais especificadas, bem como adequação à sua finalidade.

No artigo 22 da Lei nº 8.666/93 foram estabelecidos cinco procedimentos para a realização de licitações, denominados modalidades licitatórias (convencionais), são elas: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão, e, por meio da Lei nº 10.520/2002 foi instituída a sexta modalidade denominada pregão.

O legislador também considerou situações para as quais a licitação pode ser dispensada: a) conforme análise e decisão discricionária do Administrador (art. 17); ou b) dispensável (art. 24), restringindo-se ao rol taxativo de possibilidades elencados no referido artigo. E considerou também, a inviabilidade de competição, para a qual a Lei elenca um rol exemplificativo de hipóteses para as quais não é possível a realização de processo licitatório, denominada Inexigibilidade de licitação (art. 25). (BRASIL, 1993)

De acordo com Marinela (2017) a escolha da modalidade a ser aplicada, é realizada a partir de dois critérios: o valor a ser contratado e a qualidade do objeto independentemente de seu valor (art. 23, Lei nº 8.666/93) e para julgamento das propostas, os critérios de seleção podem ser: menor preço, melhor técnica, melhor técnica e preço e maior lance ou oferta.

Constitui-se fracionamento ilegal da despesa, a divisão desta com o intuito de utilizar modalidade inferior à determinada pela legislação, ao considerar a totalidade do objeto que atenderá ao período do exercício financeiro, ou ainda, para realizar contratação por dispensa de licitação em virtude do baixo valor. Contudo, é permitido a administração utilizar-se de modalidade superior, caso julgue eficiente para o alcance dos melhores resultados. (MARINELA, 2017)

O mesmo dispositivo que veda a execução de compras fracionadas, autoriza e torna obrigatório o parcelamento do objeto da licitação, quando este for de natureza divisível, e possa ser executado por fornecedores de especialidades diversas, desde que não resulte em prejuízo para a totalidade do objeto (§ 1, do art. 23 da Lei 8.666/93).

Essa afirmação é ressaltada pelo Tribunal de Contas da União como segue:

Parcelamento refere-se à divisão do objeto em parcelas (itens ou etapas), ou seja, em partes menores e independentes. Difere-se de fracionamento, que se relaciona à divisão da despesa para adoção de dispensa ou modalidade de licitação menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado. (TCU, 2010, p. 227)

O principal motivo para o fracionamento é a falta de planejamento, e a realização de aquisições nestas condições caracteriza-se improbidade administrativa conforme Lei nº 8.429/92, e crime, conforme artigo 89 da Lei nº 8.666/93 (MARINELA, 2017).

2.3 Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços (SRP) está previsto no artigo 15 e seus parágrafos, da Lei nº 8.666/93. De acordo com o inciso II do referido artigo, as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através do SRP, e de acordo com o parágrafo 3º, sua regulamentação procederá por meio de norma a ser editada pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, a fim de atender as peculiaridades regionais.

Conforme Marinela (2017) foram criados vários decretos no âmbito federal para regulamentação do SRP, são eles: Decreto nº 2.743/1998, nº 3.931/2001 e nº 4.342/2002, porém, conforme afirma a autora, em razão da inserção de conteúdo desnecessário e ilegal nesses dispositivos, foi criado o novo Decreto nº 7.892/2013 (modificado pelo Decreto nº 8.250/2014) em substituição aos anteriores. Segundo Vareschini (2010) mesmo julgando o Decreto federal aplicável regionalmente, os Estados e Municípios devem adotá-lo mediante regulamentação específica; e, ainda argumenta que, mesmo sem regulamentação, a norma disposta no § 3º, do artigo 15,

da Lei de Licitações é “auto-aplicável”, cabendo a Administração especificar as condições para o registro de preços no instrumento convocatório.

Justen Filho (2016, p. 378) define que o Registro de preços “consiste num contrato normativo, produzido mediante licitação e que determina as condições quantitativas e qualitativas para contratações futuras de compras e serviços, realizadas por um único ou por uma pluralidade de órgãos administrativos”.

A licitação por registro de preços poderá ser realizada pela modalidade concorrência (art. 15, § 3º, I, da Lei nº 8.666/93) ou através da modalidade pregão (art. 11 da Lei nº 10.520/2002).

De acordo com o § 3º do Decreto Federal nº 7.892/2013, o Sistema de registro de preços pode ser adotado para bens ou serviços contratados frequentemente, para bens com previsão de entrega parcelada ou serviços remunerados por unidade de medida ou regime de tarefa, para atendimento a mais de um órgão ou ente ou programas de governo, como também quando não for possível definir previamente o quantitativo à ser demandado, em virtude da natureza do objeto.

Conforme previsto no decreto federal, por ser utilizada para aquisição de bens comuns de uso frequente, obras simples e serviços rotineiros, a licitação para registro de preços, em geral, será do tipo “menor preço”, podendo, excepcionalmente, ser adotado o tipo “técnica e preço” na modalidade concorrência, desde que seja devidamente justificado pela autoridade máxima do órgão ou ente (art. 7º, §1º do Decreto nº 7.892/13), em razão da necessidade de padronização nas especificações dos bens e serviços.

A licitação é realizada a fim de selecionar a melhor proposta para os produtos e serviços, atendendo a qualidade requerida, pelos menores preços, a fim de registrá-los, em documento denominado Ata de Registro de Preços.

A Ata de registro de preços é definida no inciso II, do art. 2º do Decreto nº 7.892/13, como segue:

[...] documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas. (BRASIL, 2013)

Conforme disposto no inciso II, artigo 11º do Decreto Federal nº 7.892/13, é possível incluir na ata de registro de preços, os licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais ao do licitante vencedor, na sequência da classificação do certame, a fim de se obter cadastro de reserva para eventual necessidade, decorrente do cancelamento do registro do primeiro colocado conforme condições estabelecidas no artigo 20 da referida norma, ou por fato superveniente, devidamente justificado, a pedido do fornecedor ou por interesse público (art. 21 do Decreto nº 7.892/13).

A Ata registrará os fornecedores e preços dos produtos, e terá duração conforme pré-definido no instrumento convocatório, até o prazo máximo de doze meses. Esta será publicada, como condição de eficácia, e de acordo com o § 2º do artigo 15 da Lei nº 8.666/93, os preços registrados deverão ser publicados trimestralmente na imprensa oficial, após realização de pesquisa de mercado, a fim de verificar se são vantajosos para que a Administração continue procedendo a referida contratação.

Contudo, embora as quantidades de fornecimento pelo período de vigência da Ata sejam estimadas para a realização do certame, os produtos serão fornecidos nas quantidades determinadas pela Administração conforme conveniente à mesma, não estando esta obrigada a contratar a quantidade total informada no Edital. Ainda, cabe ressaltar que é vedada a ampliação dos quantitativos fixados na Ata, inclusive o acréscimo disposto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993. (art. 12, § 1º, Decreto 7.892/13)

De acordo com Vianna (2010) no Sistema de Registro de preços são atuantes três compradores, são eles: órgão gerenciador, órgãos participantes e órgãos não participantes (carona).

O órgão gerenciador é o ente público que propõe e promove a licitação, responsável em conduzir o SRP, desde a instauração de processo administrativo até a realização do certame, como também, administrar a Ata durante sua vigência, verificando periodicamente os preços registrados, o controle dos fornecedores e dos órgãos participantes.

Cabe também ao órgão gerenciador divulgar a intenção de instaurar uma licitação por registro de preços e/ou convidar outros órgãos ou entidades, a fim de possibilitar a participação destes nos processos licitatórios.

Os órgãos participantes são entes ou órgãos da Administração Pública que participam desde o início dos procedimentos do SRP e integram o Edital e a Ata de Registro de preços com suas demandas.

Os órgãos não-participantes, também denominados “caronas” são órgãos ou entidades que não participaram do procedimento desde o início e que fazem adesão à ata de registro de preços, mediante anuência do órgão gerenciador e comprovação da vantajosidade na adesão, em quantidades limitadas, conforme norma que regulamenta o SRP.

O Decreto nº 7.892/13 regulamentou ainda a possibilidade de que órgãos ou entes da Administração Municipal, Estadual e Distrital participem dos processos instaurados em âmbito Federal, porém, proibiu a adesão no caminho inverso (VIANNA, 2010; VARESCHINI, 2014).

Com a edição do Decreto nº 8.250/14 foi inserido o conceito de compra nacional, na qual as aquisições de bens e contratação de serviços são conduzidas pelo órgão gerenciador, com o intuito de registrar preços destinados à execução de programas ou projeto federal de forma descentralizada, por meio da indicação das demandas pelos entes federados beneficiados, chamados de órgãos participantes de compra nacional.

3 METODOLOGIA

O presente capítulo visa apresentar quais os processos metodológicos utilizados, para se obter os objetivos propostos nesta pesquisa, bem como as dificuldades encontradas para sua realização, sendo composto por duas partes.

A primeira parte apresenta as características da pesquisa e sua classificação quanto à sua abordagem e objetivos. Na segunda parte, este capítulo apresenta os procedimentos utilizados para a coleta e análise dos dados, bem como os parâmetros para definição da amostragem.

3.1 Caracterização da Pesquisa

Esta pesquisa foi desenvolvida junto a órgãos públicos municipais do Vale do Paraíba, com o propósito de verificar como o tema desse estudo tem sido considerado e tratado na prática diária. Sua abordagem buscou verificar como se encontra o planejamento das compras na administração pública municipal, focando as práticas que apresentam resultados positivos, agregam valor, e que possam servir de referência para outros gestores no setor público municipal. Também se buscou verificar quais as contribuições do Sistema de Registro de preços na execução desses planejamentos e, ainda, qual a percepção sobre a relação dessas experiências, com o alcance da eficiência na logística do Setor público.

Assim, cabe reiterar os objetivos propostos, quais sejam:

- I. objetivo geral: analisar a relevância do processo de planejamento de compras e a contribuição da utilização dos procedimentos de Sistema de Registro de Preços nas aquisições governamentais de bens e serviços, para a promoção de uma gestão logística eficiente no setor público municipal;
- II. objetivos específicos:
 - a) Identificar métodos, ferramentas e instrumentos para o planejamento de compras;
 - b) Analisar a relevância do planejamento de compras no processo logístico;
 - c) Descrever o Sistema de Registro de Preços (SRP);

- d) Identificar as vantagens e desvantagens da operacionalização do SRP; e,
- e) Analisar os impactos do SRP na promoção de maior eficiência na Gestão Logística.

Para tal, a pesquisa proposta tem uma abordagem qualitativa que segundo Soares (2003, p. 19), é utilizada de diversas formas, tais como: descrever a complexidade de determinada hipótese ou problema; analisar a interação entre variáveis; apresentar contribuições no processo de mudança, criação ou formulação de opiniões de determinado grupo e permitir, em maior grau de profundidade, a interpretação das particularidades dos comportamentos ou atitudes dos indivíduos.

A abordagem qualitativa justifica-se tendo em vista que a proposta para o desenvolvimento desta pesquisa foi o delineamento, a partir da percepção, constatação e opinião dos gestores e equipe, com atribuições vinculadas ao processo logístico, sobre a relevância do planejamento de compras e a contribuição do Sistema de Registro de preços para a eficiência na Gestão logística.

Quanto aos objetivos ou fins a pesquisa é descritiva, que conforme ressalta Gil (2002), tem como objetivo principal descrever as principais características de uma determinada população ou fenômeno e até estabelecer as reações entre as variáveis existentes.

Ainda, foi proposto verificar até que ponto os órgãos públicos observam os dispositivos legais pertinentes, e, por fim, se estes órgãos conhecem e aplicam as orientações do Tribunal de Contas da União, estabelecidas em suas Instruções Normativas, especificamente ao tema planejamento.

Cabe ressaltar que esta pesquisa não vislumbrou examinar a execução orçamentária, nem identificar obras, bens e serviços licitados, como também não avaliou a atuação dos agentes públicos, concentrando-se nos procedimentos utilizados pelos órgãos, a fim de compilar as informações e buscar novas soluções para eficiência pública.

3.2 Procedimento da Pesquisa

Para a fundamentação teórica deste trabalho foram adotados os procedimentos de pesquisa bibliográfica, por meio de livros, periódicos, artigos e

monografias, a fim de elucidar o planejamento na Administração pública brasileira; apresentar a Logística pública e a necessidade de previsão de demanda para aquisições e contratações; descrever a função das compras públicas, os procedimentos licitatórios, bem como o Sistema de Registro de Preços, objetivando orientar o leitor quanto às normas vigentes e instruções aplicáveis. Ainda foi realizada pesquisa documental para verificação de relatórios e outros dados relativos aos processos de planejamento de compras e licitações realizadas pelos Municípios analisados.

Segundo Gil (2002) a pesquisa bibliográfica possui a vantagem de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos maior do que aquela que poderia pesquisar diretamente, e, a pesquisa documental constitui rica e estável fonte de dados.

Para coleta de dados ainda foi realizada pesquisa de campo, que consistiu em entrevista semiestruturada, com agentes públicos de órgãos municipais, que atuam na área de licitações, tendo como roteiro um questionário com 33 perguntas, composto por questões baseadas no trabalho desenvolvido por Trindade Júnior (2009) e ampliado pela pesquisadora, inserido neste trabalho (Apêndice A).

Com relação à utilização da entrevista como técnica de coleta de dados, Gil (2016, p. 109) cita Selltiz *et al* (1967, p.273): “[...] a entrevista é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes”.

Inicialmente foi proposta a realização de entrevista junto a gestores e agentes públicos, que atuam nos setores responsáveis pelo planejamento e execução das aquisições e contratações, em 03 (três) municípios do Vale do Paraíba, quais sejam: Jacareí, São José dos Campos e Taubaté, tendo sido delimitada a área de atuação inicialmente pelo número de seus habitantes, inferindo-se que os desafios apresentados aos municípios são semelhantes, no que tange à administração de seus recursos e atendimento de demandas sociais, como também por suas posições de destaque, em virtude de estarem entre as 100 cidades que mais concentram riqueza no país, conforme cita o jornal G1 (2017).

Em razão do prazo exíguo para a realização dessa pesquisa, como também a dificuldade para o agendamento de entrevistas, em decorrência da grande demanda de trabalhos nos municípios, foi necessário propor o encaminhamento do roteiro

desta, por correio eletrônico, em forma de questionário com perguntas abertas, tendo sido devidamente respondido pelos participantes e devolvido à pesquisadora.

A alta demanda de trabalhos na Prefeitura do Município de São José dos Campos, no período em que foi realizada esta pesquisa, impossibilitou sua participação, tendo sido realizada, portanto, junto a representantes dos setores de Licitações e Compras dos Municípios de Jacareí e Taubaté.

A pesquisa de campo buscou identificar sistemas, métodos, modelos e técnicas para o planejamento das aquisições e contratações públicas, bem como outras práticas que apresentam resultados positivos e que sirvam de referência para outros órgãos e entes. Ainda, buscou-se constatar qual a relevância do planejamento de compras e quais as contribuições do Sistema de Registro de preços nas contratações públicas, bem como a percepção sobre a relação dessas experiências, com o alcance da eficiência na logística do Setor público.

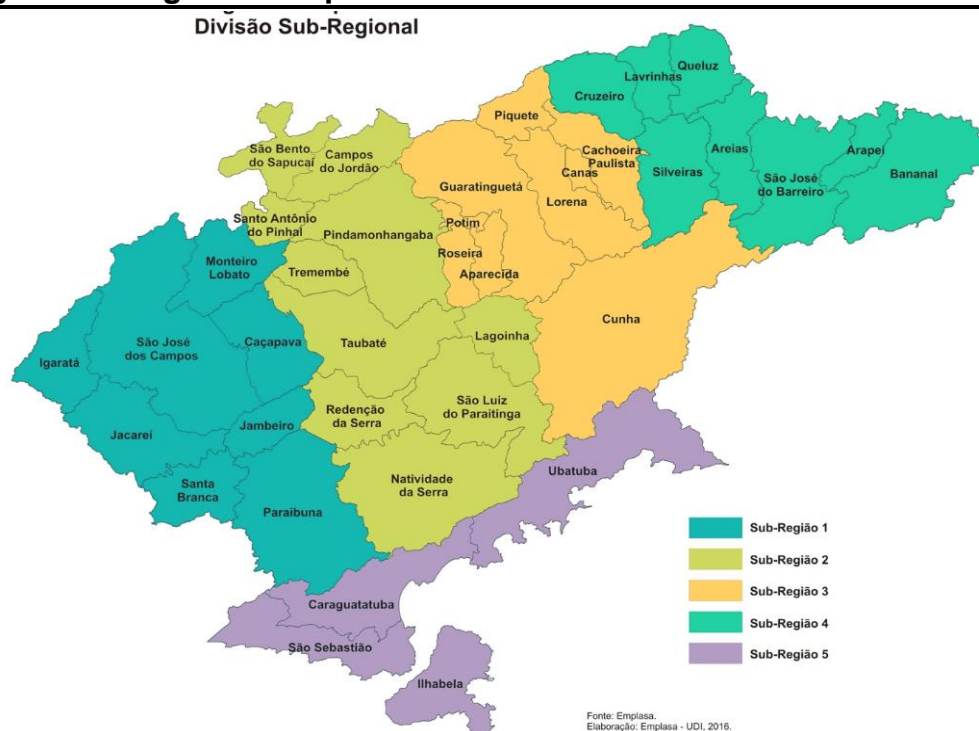
Por fim, buscou-se verificar até que ponto os órgãos públicos conhecem e aplicam as orientações (instruções normativas) do Tribunal de Contas da União, de âmbito federal, especificamente ao tema planejamento, as vantagens e desvantagens da utilização do SRP e os impactos de sua aplicação para a eficiência logística.

Foram realizadas as transcrições das entrevistas e a análise de seu conteúdo juntamente com as respostas recebidas por correio eletrônico, buscando-se similaridades e dissimilaridades para a compilação dos dados e posterior atribuição de significado.

Cabe reiterar que esta pesquisa não vislumbrou examinar a execução orçamentária, nem identificar os itens licitados, como também não avaliou a atuação dos agentes públicos, focando somente os procedimentos dos órgãos, a fim de compilar as informações e buscar novas soluções para eficiência logística pública.

Em uma breve apresentação das cidades selecionadas para esta pesquisa, segue abaixo, conforme Figura 01, as cidades que compõe a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, na qual é possível verificar sua localização e dimensão geográfica:

Figura 01: Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte



Fonte: EMPLASA, 2018

Conforme dados do mês de julho de 2017, apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017) e citados pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (EMPLASA, 2018), a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte é composta por 39 (trinta e nove) municípios, totalizando aproximadamente 2,5 milhões de habitantes.

Por fim, cabe salientar que os municípios que participaram desta pesquisa, concentram o maior número de habitantes desta região, perfazendo o total de 1.241.023 habitantes, o que representa 49,64% dos habitantes da região.

O tratamento dos dados foi realizado por análise de conteúdo buscando identificar e interpretar o que foi dito.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Conforme exposto no capítulo anterior, realizaram-se inicialmente pesquisas em fontes bibliográficas e documentais para fundamentar a discussão dos resultados obtidos nesta pesquisa. Ainda, realizou-se pesquisa de campo visando obter a opinião dos entrevistados e o levantamento amplo de dados sobre como o tema vem sendo tratado na prática por órgãos públicos dos municípios de Jacareí e Taubaté.

Com base nos dados extraídos do Portal da Transparência, disponíveis no sítio de cada Município participante, segue, conforme Tabela 01, um demonstrativo com a quantidade de licitações realizadas no exercício de 2017, no intuito de dar uma breve noção do volume de atividades realizadas pelos órgãos pesquisados:

Tabela 01: Resumo de licitações realizadas nos municípios de Jacareí/SP e Taubaté/SP em 2017

Licitações	Jacareí	Taubaté
	Quantidade	
Modalidades convencionais (Carta-Convite, Tomada e Preços e Concorrência)	29	26
Pregão Presencial e eletrônico	52	237
Sistema de Registro de Preços (Pregão Presencial e Eletrônico)	130	136
Sistema de Registro de Preços (Modalidade concorrência)	02	-
Total	213	399

Fonte: elaborado pela pesquisadora

Com a aplicação de entrevista e questionário (Apêndice A), foram constatados diversos aspectos. Assim, apresenta-se a seguir as constatações e a discussão dos dados obtidos, no intuito de responder ao problema de pesquisa proposto e atingir os objetivos deste trabalho.

4.1 Identificação de sistema, métodos e instrumentos para o planejamento de compras e técnicas de previsão de demanda.

Em atendimento ao objetivo estabelecido na proposição desta pesquisa, a saber: a) Identificar métodos, ferramentas e instrumentos para o planejamento de compras; verificou-se que os órgãos participantes não apresentaram um modelo ou sistema, por meio do qual seja possível visualizar antecipadamente quais certames serão realizados durante todo o exercício.

Geralmente o planejamento das compras e contratações ocorre de duas formas, quais sejam:

- a) para itens de uso comum e contínuo como, por exemplo, material de escritório e material de limpeza dentre outros, são designados setores específicos que realizam o levantamento das necessidades junto às Secretarias e demais setores. Após, esses dados são compilados por estes, e dá-se início ao processo de solicitação de compra. Esse levantamento também pode ser realizado pelo próprio Setor de Compras, que realiza o pedido dos referidos itens, baseado em séries históricas.
- b) para itens específicos, cada setor requisitante realiza o levantamento de suas necessidades, providenciando a descrição completa dos itens ou serviços, seus quantitativos, justificativas, pesquisa de mercado e autorizações.

No município de Jacareí, constatou-se ainda, que a Secretaria que inicia o processo para aquisição de determinado objeto (específico ou não), torna-se responsável em comunicar as demais e compilar os dados para continuidade do processo.

Cabe ressaltar que são designados os setores e servidores com capacidade técnica correlata para realização de pedidos de uso comum que serão compilados, e que os pedidos específicos são realizados pelos servidores que atuam diretamente na área demandante, deduzindo-se assim que há conhecimento técnico para execução dessa atribuição.

Nos órgãos dos municípios pesquisados os setores são comunicados, por documento interno ou e-mail, sobre a necessidade de levantamento das necessidades com antecedência. Constatou-se que este comunicado pode ser

realizado no final do ano anterior ou em até no mínimo, 04 meses antes do vencimento do contrato vigente para determinado item ou serviço.

Ainda, em atendimento ao mesmo objetivo proposto, verifica-se que o município de Jacareí apresentou como uma das formas de levantamento das estimativas para aquisição, a análise da série histórica de compras e o consumo dos itens adquiridos.

Não foi possível identificar outras técnicas e ferramentas para a previsão de demanda nos órgãos, em razão de que cada Secretaria ou setor requisitante as elabora individualmente e os setores que participaram dessa pesquisa, não dispõem dessa informação.

Cabe ressaltar que, baseado nas afirmações de Ballou (2006) e Santana (2015) expostos nas seções 2.1.3 e 2.2 desta pesquisa, o levantamento das necessidades e a previsão da demanda para o exercício, é procedimento fundamental e basilar para o dimensionamento de todas as ações, que serão realizadas pelo Setor de Licitações e Compras, e que proporcionarão os suprimentos para manutenção das atividades dos órgãos públicos e do atendimento das demandas sociais.

Dessa forma, infere-se que estabelecer técnicas que auxiliem esse dimensionamento, de forma a torná-lo mais apurado em cada exercício, poderá promover uma melhor compatibilização das ações do Setor com os recursos disponíveis.

Os órgãos se utilizam de sistemas informatizados para o cadastro dos itens a serem adquiridos (especificação técnica), reserva e acompanhamento orçamentário e posterior realização da licitação, como também controle do recebimento de materiais e controle patrimonial. Porém, a previsão das aquisições e contratações é realizada de forma setorial, e não há um sistema que promova a integração entre as diversas Secretarias e setores, reunindo as demandas das diversas unidades solicitantes, a fim de possibilitar, antecipadamente, o conhecimento pelo setor responsável pelas licitações, dos bens e serviços que serão adquiridos durante todo o exercício.

Verificou-se que, na prática, o planejamento das licitações para itens habituais ocorre na medida em que se aproxima o vencimento dos contratos vigentes (Atas de Registro de preços) e para os itens ou serviços novos e específicos, na medida em que os requisitantes realizam o processo e emissão de pedido contendo: a

especificação do objeto, seus quantitativos, elaboração de memorial descritivo, projeto básico ou Termo de referência e requisição no sistema informatizado, e os processos, devidamente autorizados pela autoridade competente, chegam ao setor de Licitações.

Dessa forma, o cronograma das licitações é realizado conforme a entrada dos processos no Setor de Licitações e Compras, buscando manter a ordem de chegada destes ao setor. Porém em alguns casos, faz-se necessário viabilizar sua realização mais célere em razão do atendimento da demanda em data mais próxima.

Assim, observa-se que os órgãos pesquisados buscam atender as normas estabelecidas por meio da Lei de Licitações nº 8.666/93 e da Lei do Pregão nº 10.520/02 realizando a caracterização do objeto, definição de suas unidades de medida e quantidades estimadas, bem como outras condições que norteiam o processo licitatório. Contudo, não foram apresentados procedimentos ou modelos similares aos apresentados na IN nº 05/2017 e IN nº 01/2018, que contemplem os estudos preliminares e o gerenciamento de riscos.

Cabe salientar que os modelos apresentados nas Instruções Normativas citadas, não esgotam o repertório de possíveis inovações para a realização de um planejamento de compras e contratações públicas, em razão de que vários modelos e sistemas podem ser criados por meio do processo de evolução e aprimoramento dos métodos e técnicas utilizadas pelo órgão ou ente, como também pela experiência diária dos agentes que atuam na área, considerando seus contextos e peculiaridades.

Constatou-se também, que nas ações empreendidas para a elaboração do planejamento dos processos licitatórios, há a participação de outros setores juntamente com o setor requisitante, como o Setor de Compras, Assessoria Jurídica, Setor de Contratos, que, devido a sua *expertise*, auxiliam na formulação e correção dos documentos nos quais constam as condições para a referida aquisição, o que denota o esforço conjunto para se alcançar uma aquisição bem sucedida. Essas ações caminham em direção à proposta da IN nº 01/18, que determina a formação de equipes de planejamento para maximizar o sucesso da contratação.

Pode-se verificar que, há esforços e realização de atividades relativas ao planejamento das aquisições e contratações públicas, porém estas são focadas no atendimento da legislação vigente e aplicável aos municípios, podendo-se ampliar sua abrangência, a fim de contemplar outros aspectos do processo, como por

exemplo, demonstrar as diversas opções apresentadas pelo mercado e como foi fundamentada a escolha da melhor solução, como também prever ações que minimizem possíveis situações, que possam impactar negativamente o procedimento licitatório, e conseqüentemente ocasionar prejuízos nas ações governamentais e no atendimento das demandas da sociedade.

4.2 O Planejamento de Compras e sua vinculação ao Plano estratégico governamental.

Quanto à vinculação do planejamento de compras às estratégias governamentais os órgãos confirmam que estas são fundamentadas e vinculadas ao planejamento estratégico governamental, sendo realizadas no intuito de promover as atividades estabelecidas no plano de governo.

Observa-se a percepção dessa vinculação pelos participantes, embora o Setor de compras não visualize antecipadamente todas as aquisições previstas para o exercício e a participação da Administração se dê geralmente na autorização das aquisições e contratações.

É possível corroborar essa afirmação no seguinte relato de um dos participantes: “Os órgãos tem seus planejamentos alicerçados nos projetos estabelecidos pelo Prefeito e suas metas de governo. A partir disso, estabelecem suas necessidades de serviços e aquisições para desenvolver as atividades”.

A partir do envolvimento da Administração no estabelecimento de metas e sua priorização no PPA, LDO e LOA, há que se considerar a orientação apresentada na IN nº 01/18, em se relacionar os objetivos dispostos nesses instrumentos, para propiciar a elaboração de um Plano de Compras periódico. Contudo, este plano poderá ser alterado, para adequação aos recursos disponíveis e pela necessidade de contingenciamento.

Além disso, elencar as diretrizes e as prioridades governamentais e relacioná-las com a programação das aquisições direcionam os esforços de toda a instituição para o planejamento estratégico do órgão, prevenindo possíveis conflitos no momento da priorização das demandas em caso de contingenciamento de recursos e resultando no dimensionamento harmônico desses recursos.

4.3 Metas, indicadores, acompanhamento, controle e avaliação de resultados.

Quanto ao estabelecimento de metas e indicadores para o Setor de Compras e para as licitações, conforme Quadro 02 abaixo, constatou-se o que segue:

Quadro 02: Metas para o Setor de Compras e licitações nos municípios de Jacareí e Taubaté

Jacareí	Taubaté
- Padronização de itens, instrumentos e procedimentos.	- Prazo máximo de 60 dias para a montagem de processos de compra; - Prazo máximo de 30 dias para montagem de processos de Registro de Preços; (para ambos os casos podem haver exceções)

Fonte: elaborado pela pesquisadora

Sendo assim, verifica-se que não há o estabelecimento de metas de desempenho para o Setor, bem como o de indicadores para acompanhamento, controle e avaliação das licitações, dificultando a comparação e mensuração das ações executadas.

A partir da fundamentação teórica baseada nos autores Lussier, Reis e Ferreira (2010) e Oliveira e Kamimura (2016), apresentada na seção 2.1 desta pesquisa, é possível depreender que com a definição de metas para o Setor e a criação de indicadores de desempenho, para acompanhamento, controle e avaliação do Setor e das licitações, seria possível identificar ações à serem reforçadas e corrigidas, para melhoria contínua da logística pública.

Seguem alguns exemplos de parâmetros à serem avaliados:

- a) O *leadtime* (tempo de provisionamento) para suprimento das diversas demandas, demonstrando o momento certo para se dar início aos processos de compra;
- b) A produtividade do Setor de Licitações e Compras;
- c) A economicidade nas aquisições e contratações.

Dessa forma, verificamos a relevância do planejamento de compras no processo logístico, que por meio da criação de indicadores, identifica e oportuniza a otimização dos recursos e procedimentos, além de maximizar a eficiência e eficácia das aquisições e do Setor, atendendo ao seguinte objetivo estabelecido nesta pesquisa: b) Analisar a relevância do planejamento de compras no processo logístico.

4.4 Fatores que dificultam a realização do planejamento e das licitações

Foram identificados alguns fatores que dificultam a realização do planejamento das aquisições e os referidos certames elencadas no Quadro 03 abaixo:

Quadro 03: Fatores que dificultam a realização do planejamento e das licitações nos municípios de Jacareí e Taubaté

Fatores	Descrição
Dificuldade na escolha da melhor solução	Dificuldade em se definir a melhor solução frente às possibilidades ofertadas pelo mercado, para o atendimento eficaz da demanda existente;
Dificuldade na caracterização do objeto	Dificuldade para especificar tecnicamente o objeto e as condições de sua aquisição/contratação;
“Refluxo” de processos licitatórios	Retorno dos processos de compra para revisão e correção.
- Pesquisa de mercado - Atraso dos requisitantes	- Demora no tempo de resposta dos fornecedores - Demora na elaboração de levantamentos e documentos

Fonte: elaborado pela pesquisadora

Apesar de se atribuir aos profissionais que atuam nas respectivas áreas a responsabilidade de planejar a aquisição do objeto demandado e sua especificação, a escolha da melhor solução e sua caracterização, ainda é apontada como uns dos maiores desafios encontrados no planejamento das compras públicas, conforme relata um dos participantes dessa pesquisa:

Definir o que se é necessário comprar para desenvolvimento das atividades do setor e em quais quantidades devem ser as aquisições para atendimento durante todo o exercício vigente, esses são dois grandes problemas. Além é claro dos órgãos terem dificuldade em descreverem o que exatamente precisam, uma vez que licitações não admitem definição de marcas de produtos/serviços.

Como consequência dessas dificuldades, observou-se também o “refluxo”, podendo-se deduzir logicamente que o este resulta em ineficiência, em virtude do retrabalho e possível atraso nos demais processos em andamento.

Assim, infere-se que uma possível causa dessas dificuldades é a falta de compreensão sobre a complexidade do processo de compra e seus efeitos. Podendo-se propor maior capacitação dos profissionais envolvidos e maior colaboração multidisciplinar que atue na busca por soluções, com o compromisso de elaborar um planejamento eficiente e eficaz.

Também, constatou-se que a pesquisa de mercado apresenta-se como dificuldade para o planejamento das aquisições, uma vez que os fornecedores não retornam aos pedidos de orçamentos, dificultando a apuração do valor estimado para o objeto, bem como o atraso do próprio requisitante em realizar todos os levantamentos de dados e estimativos e a elaboração dos documentos pertinentes conforme os prazos estabelecidos pelo órgão ou suficientes para seu atendimento no momento em que o objeto será necessário.

4.5 Incremento da cultura de planejamento

Com base nos dados apresentados nas seções anteriores, é possível confirmar a relevância do planejamento de cada aquisição ou contratação para que sejam alcançados os objetivos governamentais e devidamente atendidas às demandas da sociedade, bem como para a eficiência logística pública, visando à melhor utilização dos recursos de tempo, humanos e financeiros, conforme objetivo específico estabelecido nesta pesquisa: b) Analisar a relevância do planejamento de compras no processo logístico.

Dessa maneira, infere-se que o incremento da cultura de planejamento e de sua sistematização, apoiada pela Administração Superior, por meio da revisão dos atuais procedimentos e implantação de novos instrumentos; da capacitação dos

servidores; da constituição de equipes de planejamento e da criação de manuais que padronizem e regulamentem os procedimentos, poderiam ensejar em maior eficiência e eficácia.

O incremento da cultura de planejamento não traz a “promessa” de que não haverá intercorrências e imprevistos, mas será capaz de mitigar os riscos que poderão surgir, caso isso ocorra, norteando os rumos de forma a minimizar ou extinguir possíveis danos à instituição e propiciando a capacitação dos profissionais envolvidos e promovendo um desenvolvimento administrativo estruturado.

4.6 Vantagens e desvantagens do Sistema de Registro de Preços (SRP)

Nesta pesquisa foi possível identificar algumas vantagens e desvantagens do SRP, e por consequência, sua contribuição para a eficiência na gestão logística pública, conforme apresentado no Quadro 04 abaixo:

Quadro 04: Vantagens e desvantagens do SRP para os municípios de Jacareí e Taubaté

Vantagens do SRP	Desvantagens do SRP
<ul style="list-style-type: none"> - Agilidade na disponibilização dos produtos <ul style="list-style-type: none"> - Economicidade - Dispensa da indicação de disponibilidade orçamentária - Praticidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Instabilidade financeira do país - Facilidade na obtenção dos itens desnecessários

Fonte: elaborado pela pesquisadora

A fim de elucidar os fatores demonstrados no Quadro 04, seguem abaixo algumas informações sobre as vantagens identificadas:

- a) Agilidade na disponibilização dos produtos: conforme os dados obtidos, constatou-se que, em razão do registro de preços dos produtos em Ata e a possibilidade de sua aquisição a qualquer momento, sendo sua entrega programada nos prazos anteriormente determinados, a disponibilização dos produtos para o atendimento das demandas, são sobremaneira mais céleres,

em comparação com os procedimentos necessários para aquisição por qualquer outra modalidade licitatória. Portanto, verifica-se que a velocidade é uma grande vantagem do SRP, proporcionando o atendimento das necessidades dos Setores de forma eficiente e agregando valor, pois os itens estarão no local e momento certo para suprir a referida demanda conforme a descrevem os autores Gonçalves (2013) e Ballou (2006), seção 2.2.1., deste trabalho.

- b) **Economicidade:** verificou-se que, na percepção dos entrevistados, ao se estimar um número maior de itens e de seus quantitativos, gera-se economia ao município, em virtude de atrair um maior número de licitantes, desencadeando maior competição, e conseqüentemente menores preços. Além da redução de custos com a possibilidade da realização de apenas um certame, para itens que anteriormente se realizavam várias licitações durante o exercício;
- c) **Dispensa da indicação de disponibilidade orçamentária para realização da licitação:** Esse apontamento foi realizado pelos participantes do município de Jacareí, sendo percebida como uma vantagem a realização do levantamento das necessidades e do certame antecipadamente à disponibilidade orçamentária e em relação à efetiva necessidade do requisitante. Nota-se que esse procedimento propicia um atendimento mais eficiente, pois o requisitante poderá obter o objeto demandado no momento em que este se fizer necessário, prevenindo possíveis falhas no suprimento dos itens e interrupção das prestações de serviços e bens públicos acessados pela comunidade, bem como custos com armazenagem. Cabe ressaltar que o comprometimento para uma estimativa apurada da utilização dos itens e sua vinculação a LOA é imprescindível, e que a desnecessidade de disponibilidade orçamentária para realização do certame, não justifica a falta de planejamento no levantamento das necessidades e seus quantitativos.
- d) **Praticidade:** foi abordada ainda pelos participantes de Jacareí, a facilidade na aquisição dos itens com preços registrados nas referidas Atas, destacando-se sua simplicidade e eficácia no atendimento das demandas. De acordo com o apontamento de um dos entrevistados, a disponibilidade dos itens registrados é como ao de “produtos dispostos em uma prateleira”, ou seja, com os preços registrados, há uma maior facilidade para se obter os itens, além de “quebrar

a burocracia”, ratificando a necessidade de desburocratização para o alcance de maior eficiência, afirmado por Carvalho Filho (2014), conforme seção 2.1.1. desta pesquisa.

Assim sendo, observa-se a relevância da integração dos setores e o agrupamento de suas demandas, para a programação conjunta de licitações (SRP), no intuito de promover economia de escala e eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Quanto à qualidade dos itens adquiridos, houve concordância na percepção dos órgãos pesquisados de que não há diferenciação se comparados aos itens adquiridos através de licitações realizadas por modalidades convencionais ou pregões com entrega imediata. O que se verifica é que a qualidade do item ou serviço adquirido está diretamente vinculada ao planejamento de sua aquisição, como a correta especificação do objeto e das condições de sua contratação.

É possível constatar que o SRP possui muitas vantagens para a Administração Pública. Na maioria das vezes o SRP é realizado pela modalidade Pregão o que ocasiona uma maior celeridade na fase externa do certame em relação às modalidades convencionais, tendo em vista possuir os procedimentos desta fase invertidos, promovendo eficiência logística.

Dessa maneira, os dados obtidos também corroboram a afirmação de que a utilização do Sistema de Registro de preços nas aquisições e contratações públicas contribui para uma gestão logística mais eficiente, e reitera a importância do planejamento para a aquisição de produto de qualidade, atingindo os objetivos específicos traçados no início desta pesquisa quais sejam: b) Analisar a relevância do planejamento de compras no processo logístico; d) Identificar as vantagens e desvantagens da operacionalização do Sistema de Registro de Preços, e e) Analisar os impactos do SRP na promoção de maior eficiência na Gestão Logística.

Ainda, para esclarecer as desvantagens apresentadas no Quadro 04, seguem as seguintes considerações:

- a) Instabilidade financeira do país: está diretamente relacionada com a dificuldade da manutenção do mesmo preço de um produto/serviço por um período de 12 meses, vigência da Ata de Registro de preços;

b) Facilidade na obtenção dos itens desnecessários: favorece a aquisição desnecessária de produtos, quando há casos de recursos orçamentários remanescentes.

Quanto ao item “a” constatou-se na revisão literária que essa variação econômica deve ser considerada, realizando-se a revisão da pesquisa de mercado periodicamente, a fim de verificar se os valores registrados estão acima do praticado no mercado, evitando a indevida aplicação dos recursos públicos.

Com relação ao item “b” a facilidade na obtenção dos itens não dispensa em nenhuma hipótese o planejamento das aquisições e a devida priorização destas, como também o acompanhamento, controle e avaliação do atendimento das necessidades, promovendo assim a correta aplicação dos recursos, conforme recomendam os autores Lussier; Reis e Ferreira (2010), exposto na seção 2.1 desta pesquisa.

4.7 Propostas para aprimoramento e melhoria da Gestão Logística

Baseando-se nos tópicos analisados anteriormente, esta seção traz de forma sintetizada, as propostas da pesquisadora para o aprimoramento e melhoria da Gestão Logística nos órgãos pesquisados, visando incrementar a cultura de planejamento e de sua sistematização, sempre apoiada pela Administração Superior, como segue no Quadro 05:

Quadro 05: Resumo das propostas para incremento da cultura de planejamento (continua)

Fator de análise e discussão	Proposta de melhoria	Resultados esperados
- Previsão de demanda	- Implementação de técnicas e instrumentos de previsão	- Dimensionamento apurado das demandas; - Compatibilização das com os recursos disponíveis; - Redução de desperdícios;

Quadro 05: Resumo das propostas para incremento da cultura de planejamento (conclusão)

Fator de análise e discussão	Proposta de melhoria	Resultados esperados
- O Planejamento das aquisições e contratações	<ul style="list-style-type: none"> - Implementação de Plano de compras periódico; - Plano de compras em sistema informatizado; - Revisão de procedimentos; - Elaboração de manuais; - Padronização; 	<ul style="list-style-type: none"> - Integração das demandas; - Antecipação da demanda; - Programação das compras; - Economia de escala; - Redução de custos; - Compatibilização as ações com os recursos disponíveis;
- Dificuldade na escolha da melhor opção para atendimento da demanda	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de Estudos preliminares; - Capacitação de servidores; - Formação de equipes multidisciplinares; 	<ul style="list-style-type: none"> - Atendimento eficaz da demanda; - Sucesso nos certames; - Redução de custos;
- “Refluxo” de processos licitatórios	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de Termo de Referência ou Projeto Básico (após estudos preliminares); - Elaboração de Gerenciamento de riscos; - Capacitação de servidores; - Formação de equipes multidisciplinares; 	<ul style="list-style-type: none"> - Caracterização suficiente do objeto para subsidiar a licitação; - Diminuição dos riscos de fracasso nas licitações; - Redução de custos; - Maior agilidade;
- Acompanhamento e avaliação das ações do Setor de compras e dos resultados das licitações	<ul style="list-style-type: none"> - Definição de metas e indicadores de desempenho para o Setor; - Definição de metas e indicadores de resultado para as licitações 	<ul style="list-style-type: none"> - Otimização de recursos; - Correção e reorientação das ações para alcance dos resultados; - Maximização da eficiência e produtividade; - Redução de desperdícios.

Fonte: elaborado pela pesquisadora

As propostas elencadas foram sugeridas baseando-se na fundamentação teórica apresentada, nas quais se destacam a implementação de métodos e instrumentos, como o Plano de Compras periódico, que poderá demonstrar, de forma objetiva, as necessidades das diversas Secretarias dos órgãos públicos

municipais e os resultados esperados com seu atendimento, subsidiando as decisões dos gestores, a fim de potencializar suas ações, tornando estratégicas às aquisições e contratações públicas, na busca da efetiva concretização do plano governamental e do atendimento aos cidadãos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou analisar a relevância do planejamento das compras na obtenção de maior eficiência logística pública nos municípios de Jacareí e Taubaté, permitindo por meio da pesquisa de campo constatar que os agentes ligados à área de compras e licitações públicas, possuem conhecimentos sobre a atividade de planejar, porém a realizam com dificuldade, em razão de existirem limitações institucionais e desconhecimento de técnicas e ferramentas.

O referido estudo também possibilitou identificar as contribuições do SRP para a gestão logística, constatando que sua utilização nas aquisições e contratações públicas promove maior agilidade, economicidade, praticidade e eficiência.

Inicialmente, por meio da pesquisa bibliográfica, verificou-se que o planejamento é imprescindível para a definição das diretrizes, meios e formas de atuação governamental e sua concretização. Demonstrou-se que o planejamento deve preceder todas as atividades da Administração pública brasileira, sendo regulamentada por meio de diversos dispositivos legais que tornam obrigatória sua observância, assim como também o alcance da eficiência.

Foi possível compreender que o levantamento das necessidades por meio de técnicas e ferramentas que auxiliem a elaboração de estimativas apuradas para a aquisição de produtos e serviços necessários para a operacionalização das atividades de qualquer organização, é fundamental para a aplicação eficiente dos recursos; e que, a gestão logística visa melhores níveis de serviço e criação de valor ao consumidor, nesse caso, o cidadão que usufrui dos serviços e bens ofertados pelo Estado.

Por meio da pesquisa documental foram verificadas as modalidades mais utilizadas pelos órgãos no exercício de 2017, constatando-se a utilização do Sistema de Registro de Preços, por meio da modalidade pregão, em 43,46% das licitações.

Quanto aos dados coletados, por meio da pesquisa de campo, entrevista semiestruturada e aplicação de questionário com perguntas abertas, aos agentes dos municípios de Jacareí e Taubaté, destacam-se as seguintes considerações:

Não foram apresentados modelos ou sistemas de planejamento das licitações, que possibilitem um mapeamento antecipado das aquisições e

contratações que serão realizadas durante todo o exercício. O planejamento ocorre de forma setorializada e não há um sistema que integre todas as demandas. A compilação das demandas é realizada pelos setores responsáveis, não sendo possível a visualização dos mesmos, com antecedência, pelo setor de licitações.

Foi constatada a utilização de série histórica, como ferramenta para a previsão da demanda e ressaltou-se a relevância da necessidade de se estabelecer técnicas para o dimensionamento apurado das aquisições, em razão de que os itens licitados mantêm diariamente as atividades dos órgãos e entes públicos e o atendimento das demandas sociais.

Há comunicação interna antecipada para que os requisitantes realizem o levantamento de suas necessidades e os procedimentos necessários para que todo o processo seja concluído até o momento do suprimento da demanda, porém em alguns casos, há atrasos no processo. As licitações são programadas conforme os processos chegam ao Setor, podendo haver exceções devido à priorização de atendimento.

Há necessidade de revisão e correção de processos, tendo em vista a dificuldade dos servidores em caracterizar o objeto e definir as condições de sua contratação.

Observou-se o atendimento da legislação vigente quanto ao planejamento das aquisições, contudo, foram propostas várias ações para sanar as limitações identificadas, por meio do incremento da cultura de planejamento das aquisições e contratações públicas, visando promover a compatibilização das ações do Setor de Compras com os recursos disponíveis, o atendimento efetivo e eficaz das demandas apresentadas, a maximização do sucesso dos certames, a minimização de riscos, bem como o alcance de maior eficiência: produtividade, economicidade e qualidade.

Identificaram-se também os seguintes fatores como contribuições e vantagens do SRP para a eficiência na gestão logística pública: agilidade na disponibilização dos produtos; economicidade; dispensa da indicação de disponibilidade orçamentária para realização da licitação e praticidade.

Constatou-se que quanto à qualidade dos itens adquiridos, não há diferenciação em razão da modalidade licitatória escolhida, porém reforçou-se a percepção de que o planejamento realizado para a correta especificação do objeto e das condições de sua contratação é diretamente responsável pela qualidade do

produto, o que corrobora a afirmação de que o Planejamento das Aquisições é imprescindível para uma gestão logística eficiente.

As desvantagens identificadas na utilização do SRP relacionam-se com a instabilidade financeira do país, e a carência da elaboração de um planejamento integrado e de seu acompanhamento e avaliação, o que denota a necessidade e pertinência em se realizar uma conscientização institucional, bem como um plano de aquisições, com a devida priorização das necessidades, acompanhamento, controle e avaliação de seu atendimento, propiciando a correta aplicação dos recursos.

As informações obtidas ratificam a relevância do tema Planejamento das compras públicas para a eficiência logística, demonstrando a importância do levantamento apurado das necessidades institucionais, do estudo e definição da melhor opção disponível, a fim de promover o atendimento efetivo e eficaz das necessidades, bem como maximizar as probabilidades de sucesso dos certames e minimizar os riscos de frustração ou de danos à instituição, caso isso ocorra.

Ainda, ressalta-se o apontamento da pesquisadora sobre a necessidade e relevância de um planejamento integrado, a fim de se obter economia de escala e um adequado dimensionamento dos recursos (pessoal, material e financeiro), bem como quanto à elaboração de uma programação anual que promova antecipadamente a preparação das ações do Setor e possibilite ao mercado o preparo para essa futura negociação e seu atendimento.

Quanto ao tema SRP, constatou-se sua relevância como instrumento para eficiência logística por meio dos dados que ratificaram resultados positivos em economicidade, tendo em vista redução de custos com realização dos certames e menores preços de compra, bem como a praticidade na aquisição dos itens e agilidade na disponibilização destes.

Dada à relevância do tema e o exíguo tempo para realização dessa pesquisa, sugere-se para futuros trabalhos, o acompanhamento da implementação da IN nº 01/18 nos órgãos federais e seu desenvolvimento nos próximos anos, a fim de aprofundar esse estudo quanto às contribuições de sua prática para a eficiência logística pública. Ainda, sugere-se novas pesquisas, nos diversos municípios brasileiros, no intuito de continuar a busca por sistemas e métodos que otimizem a atividade de planejamento e execução das compras públicas.

Para finalizar, considera-se, portanto, a importância dos dados obtidos para a validação das teorias apresentadas na fundamentação teórica, bem como para

comprovar que o Planejamento de Compras e a utilização do Sistema de Registro de preços nas aquisições e contratações públicas, impactam de forma positiva na gestão logística pública municipal, tornando-a mais eficiente.

REFERÊNCIAS

AMARU MAXIMIANO, Antonio Cesar; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão Pública. Abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

AYRES, Marcela. Brasil tem déficit primário de R\$ 110,58 bilhões em 2017. **Exame**, Brasília, jan. 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/brasil-tem-deficit-primario-de-r-11058-bilhoes-em-2017/>>. Acesso em 08 de março de 2018.

BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial**: transportes, administração de materiais e distribuição física. São Paulo: Atlas, 1993.

BALLOU, Ronald H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos/logística empresarial**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

BRASIL. Decreto Lei 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/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>, acesso em: 15 de abril de 2018.

_____. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em: 15 de abril de 2018.

_____. 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 de junho de 1993.

_____. 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/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 15 de abril de 2018.

_____. Lei 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/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm> Acesso em 15 de abril de 2018.

_____. Decreto de nº 5.450 de 31 de maio de 2005. **Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 15 de abril de 2018.

_____. Decreto n. 7.892, de 23 de janeiro de 2013. **Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm>. Acesso em: 15 de abril de 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos estratégicos. **Orientações para elaboração do PPA 2016-2019.** 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/ppa-2016/orientacoes_elaboracao_ppa_2016_2019_02.pdf> Acesso em: 15 de abril de 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017.** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 26 mai. 2017, p. 90.

_____. Portal de compras. Governo Federal. **Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017 – perguntas e respostas.** Disponível em : <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/in-servico-faq>>. Acesso em: 15 de maio de 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa de nº 01 de 29 de março de 2018.** Dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 02 abr. 2014, p. 138.

CARVALHO, Mário César. Dispara a percepção de corrupção no Brasil, aponta pesquisa. **Folha**, São Paulo, fev. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/dispara-a-percepcao-de-corrupcao-no-brasil-aponta-pesquisa.shtml>>. Acesso em: 06 de março de 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 27. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

CHRISTOPHER, Martin. **Logística e Gerenciamento da cadeia de suprimentos.** Tradução da 4ª ed. norte americana. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FLEURY, Paulo Fernando (Org). **Logística Empresarial.** São Paulo: Atlas, 2011.

GAITHER, Normam; FRAZIER, Greg. **Administração da produção e operações.** 8ª. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

G1 Vale do Paraíba e região. PIB das três maiores cidades do Vale cresce até 45% em cinco anos, diz IBGE. **G1**. Vale do Paraíba e região, dez. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/pib-das-tres-maiores-cidades-do-vale-cresce-ate-80-em-cinco-anos-diz-ibge.ghtml>>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GONÇALVES, Paulo Sérgio. **Administração de Materiais**, 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JACAREÍ, Prefeitura de. **Portal de Transparência**. Consulta de Licitações. Disponível em:

<http://egov.jacarei.sp.gov.br/pmjacarei/websis/siapegov/materiais/sup/sup_consulta_licitacoes.php>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. rev., atual, e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

JORNAL DO BRASIL. **Novas propostas de ajuste tem efeito mais imediato que reforma, diz Meirelles**. Fev, 2018. Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/brasil/novas-propostas-de-ajuste-t%C3%A0m-efeito-mais-imediato-que-reforma-diz-meirelles-1.599880>> Acesso em 27 de março de 2018.

KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças, (Org). **Gestão Pública. Planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.

LIRA, Ana Magda de Azevedo ; ROSA, Antônio Quintino; PACHECO FILHO, Ary Braga; GOMES, Beatriz Pinheiro de Melo; SANTOS, Denise Curcio; MORAES, Evelise Quadrado de. **A Educação Corporativa Aplicada ao Tribunal de Contas da União como Estímulo ao Controle Social**. 2003. Disponível em <www.tcu.gov.br>. Acesso em 27 de março de 2018.

LUSSIER, Robert N.; REIS, Ana Carla Fonseca; FERREIRA, Ademir Antonio. **Fundamentos de administração**. 4.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARTELLO, Alexandre. Governo anuncia bloqueio de R\$ 16,2 bilhões do orçamento de 2018. **G1**, Brasília, fev. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/governo-anuncia-bloqueio-de-r-162-bilhoes-no-orcamento-de-2018.ghtml>>. Acesso em: 27 de março de 2018.

OLIVEIRA, Edson Aparecida de Araújo Querido; KAMIMURA, Quésia Postigo (Org). **Administração pública: estudos de gestão e desenvolvimento regional**. Taubaté: EDUNITAU – Editora da Universidade de Taubaté, 2016.

OLIVEIRA, Regiane; MENDONÇA, Heloísa. PIB cresce 1% com alta da agricultura e do consumo e sela fim da recessão no Brasil em 2017. **El País**, São Paulo, mar. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com.br/2018/03/01/politica/1519904602_861271.html>. Acesso em 28 de março de 2018.

OLIVEIRA, Saulo Barbará (Org). **Instrumentos de Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2015.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. O Manejo do registro de preço e o compromisso com a eficiência. **Revista do TCU**, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/periodicos-e-series/revista-do-tcu/>>. Acesso em 08 de março de 2018.

Região do Vale do Paraíba e Litoral Norte. **Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (EMPLASA)**. 2018. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMVPLN>>. Acesso em 10 de maio de 2018.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JUNIOR, Edmundo. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/mensur_merc_compras.pdf>. Acesso em 27 de março de 2018.

FÁTIMA RIBEIRO, Maria de Fátima. Efetivação de políticas públicas e a escassez de recursos financeiros. **Disponível em:** <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10522> Acesso em: 30 de maio de 2018.

5.1

SANTANA, Jair Eduardo. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais – estratégias para suprimentos públicos**. Curitiba: Negócios Públicos, 2015.

SOARES, Edvaldo. **Metodologia Científica: lógica, epistemologia e normas**. São Paulo: Atlas, 2003.

TAUBATÉ, Prefeitura de. **Portal de Transparência**. Compras Licitações e Editais. Disponível em: <<http://leideacesso.etransparencia.com.br/taubate.prefeitura.sp/Portal/desktop.html?410>>. Acesso em 10 de maio de 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. rev. amp. e atual. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 78-79; 225-228.

TRINDADE JÚNIOR, Francisco Ulisses da. **Planejamento das Licitações: o planejamento das licitações públicas como fator de eficiência**. BDJur, Brasília, 2009. Monografia.

Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/26736>>. Acesso em 03 de abril de 2018.

VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. **Licitações Públicas. Coleção JML Consultoria**. 3. ed., Curitiba: Editora JML, 2014, p. 84-88, 484-553.

VAZ, José Carlos; LOTTA, Gabriela Spanghero. A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública (RAP)** - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, jan/fev 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n1/v45n1a06.pdf>>. Acesso em 24 de abril de 2018.

VIANNA, Flavia Daniel. **Ferramenta contra o fracionamento ilegal de despesa - a união do sistema de registro de preços (SRP) e a modalidade pregão**. São Paulo: Edição do Autor, 2014.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro proposto para entrevista/questionário

1. Existe algum modelo, sistema ou procedimento de planejamento das aquisições e contratações no órgão?
2. Caso exista, esse modelo é baseado na Ciência da Administração, em dispositivos legais, em orientações do TCU ou em outros fatores? Se outros, quais?
3. Ainda, caso exista, o modelo é sistematizado para todos os setores do órgão ou limita-se a determinados setores? Se limitado, qual(is) o(s) Setor(es) responsável(is) pelo planejamento das aquisições e contratações?
4. O planejamento de aquisições e contratações no órgão é formal ou informal?
5. O planejamento envolve algum tipo de comunicação circular (solicitação interna dirigida às unidades com determinação de prazo para informar suas necessidades para o certo período)? Se existe, é realizada por documento oficial interno, e-mail, ou outro meio de comunicação? Se outro, qual?
6. Qual a periodicidade e alcance do planejamento para as aquisições e contratações do órgão? Seu alcance é de curto, médio ou longo prazo?
7. Existe a participação ou orientação da Administração Superior no planejamento das aquisições e contratações?
8. Existe interação entre as áreas envolvidas (requisitante, compras, contratos, assessoria jurídica, ou outras áreas técnicas)? Como é realizado o processo?
9. Existe vinculação do planejamento de aquisições e contratações com o planejamento estratégico do órgão? Como é realizado esse processo?
10. Existe vinculação do planejamento de aquisições e contratações com a proposta orçamentária (quando realizado no ano anterior) ou orçamento aprovado (quando realizado no ano corrente)? Como é realizado esse processo?
11. Existe levantamento prévio de informações sobre as aquisições e contratações previstas? Como é realizado esse procedimento?
12. Existe sistema informatizado para o planejamento ou levantamento de informações? Qual e como funciona?
13. Existe cronograma de licitações? Quando, como e quem participa de sua elaboração?

14. Existem metas ou objetivos definidos para a área de compras e licitações? Quais, quem as elaborou e sob qual fundamento?
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 ou licitações de urgência? Qual a incidência desses casos?
21. Quando se deu a adoção do sistema de registro de preços pelo órgão, e como foi realizada, considerando a adequação aos novos procedimentos internos para sua aplicação?
22. De que forma as compras realizadas pelo sistema de registro de preços tem contribuído no atendimento às demandas institucionais?
23. Qual a percepção quanto à qualidade dos bens oriundos de contratações pelo sistema de registro de preços?
24. Qual a percepção quanto à agilidade na entrega dos bens oriundos de contratações pelo sistema de registro de preços?
25. Existem indicadores para avaliação do desempenho do sistema de registro de preços em relação às modalidades de licitação convencionais?
26. Como o órgão define quais as aquisições e contratações serão realizadas pelo sistema de registro de preços?
27. Como é realizada a previsão dos itens a serem adquiridos pelo sistema de registro de preços? É adotada alguma técnica, método ou ferramenta logística para sua definição? Se sim, qual?
28. Qual a política do órgão quanto à realização de adesão? (com relação a adesão à ata de outros órgãos e quanto a autorizar adesões à sua ata de registro de preços).
29. Quais as vantagens apresentadas pela adoção do sistema de registro de preços nas compras realizadas pelo órgão?

30. Quais as desvantagens apresentadas pela adoção do sistema de registro de preços?
31. Existem indicadores de desempenho para monitoramento das licitações?
32. Existe sistema de avaliação das licitações?
33. Existem outras considerações a fazer sobre o assunto?