



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Escola de Engenharia
Curso de Especialização em Construção Civil

Sabrina Paula Rodrigues

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO E O GERENCIAMENTO ANTES DA
CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS**

Belo Horizonte
2023

Sabrina Paula Rodrigues

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO E O GERENCIAMENTO ANTES DA
CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS**

Monografia de especialização apresentada ao Departamento de Engenharia de Materiais e Construção, da Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Construção Civil.

Orientadora: Sidnea Eliane Campos Ribeiro

Belo Horizonte
2023

R696i	<p>Rodrigues, Sabrina Paula. A importância do planejamento e o gerenciamento antes da contratação de obras públicas [recurso eletrônico] / Sabrina Paula Rodrigues . – 2023. 1 recurso online (44 f. : il., color.) : pdf.</p> <p>Orientadora: Sidnea Eliane Campos Ribeiro.</p> <p>Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Construção Civil da Escola de Engenharia da UFMG.</p> <p>Inclui bibliografia. Exigências do sistema: Adobe Acrobat Reader.</p> <p>1. Construção civil. 2. Planejamento. 3. Obras públicas. 4. Gerenciamento. I. Ribeiro, Sidnea Eliane Campos. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Engenharia. III. Título.</p>	CDU: 69
-------	---	---------

**ATA DE DEFESA DE MONOGRAFIA**

ALUNO: SABRINA PAULA RODRIGUES

MATRÍCULA: 2020689019

RESULTADO

Aos 14 dias do mês de março de 2023 realizou-se a defesa da MONOGRAFIA de autoria do aluno acima mencionado sob o título:
"A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO E O GERENCIAMENTO ANTES DA CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS"

Após análise, concluiu-se pela alternativa assinalada abaixo:

 APROVADO **APROVADO COM CORREÇÕES** **REPROVADO**

NOTA: 87

CONCEITO: B

BANCA EXAMINADORA:

Nome

Prof. Dr. Sidnea Eliane Campos Ribeiro

Assinatura

Sidnea Eliane
Campos RibeiroAssinado de forma digital por
Sidnea Eliane Campos Ribeiro
Data: 2023.03.14 10:45:03 -03'00'

Nome

Prof. Dr. Danielle Meireles de Oliveira

Assinatura

Danielle Meireles de
Oliveira:04897576695Assinado de forma digital por
Danielle Meireles de
Oliveira:04897576695
Data: 2023.03.14 10:51:13 -03'00'

O candidato faz jus ao grau de "ESPECIALISTA EM CONSTRUÇÃO CIVIL: "GESTÃO E TECNOLOGIA NA CONSTRUÇÃO CIVIL"

Antônio Neves
de Carvalho
JúniorAssinado de forma digital
por Antônio Neves de
Carvalho Júnior
Data: 2023.03.14
22:32:24 -03'00'

Belo Horizonte, 14 de março de 2023

Coordenador do Curso

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ser essencial em minha vida, autor de meu destino, meu guia e socorro presente na hora da angústia.

À minha maravilhosa família, meus pais Osana Rodrigues e José Gomes Machado agradeço suas valiosas lições, cujo hoje atribuo todas minhas conquistas. Meus irmãos Karina, Paula e Emanuel agradeço por todo incentivo, ânimo e carinho. Meu marido Emerson Dias sou grata por toda admiração, companheirismo e motivação nos dias que eu cogitei em desanimar e claro, ao meu amigo irmão Glaydson Souza que sempre me ajudou em tudo e mostrou que sou capaz, com sua paciência e sabedoria. Sou privilegiada por ter uma família unida que sempre serviu como base e suporte nos momentos de maior necessidade e por este motivo tenho amor incondicional por ela.

À admirável amiga Marta Breguncci que com sua dedicação e empenho foi a porta de entrada para realização deste curso junto a parceria com a ArcerloMittal, que patrocinou e estimulou o desenvolvimento do meu crescimento acadêmico e conseqüentemente profissional.

À professora Sidnea Eliane Campos Ribeiro, pela sua orientação, apoio e envolvimento que foram fundamentais para o desenvolvimento deste estudo.

À coordenação do curso, pela cooperação, assistência e acompanhamento.

Aos meus colegas de turma e da Secretaria Municipal de Obras de Contagem que eu tenho o privilégio de trabalhar e aprender todos os dias.

RESUMO

Este estudo tem por objetivo analisar como o gerenciamento e o planejamento antes da construção de grandes obras públicas podem ser viabilizados para melhoria dos resultados, buscando os fatores que influenciam nesse processo e descrevendo-os. O estudo para realização de uma obra pública exige que alguns fatores sejam levados em consideração, dimensionando que os impactos causados por essas obras sejam os menores possíveis. A deficiência do planejamento constitui uma das principais causas da ocorrência de obras com execução imprópria, custos superiores aos estimados e padrão de qualidade insatisfatório, resultando em intervenções inacabadas, acréscimos acentuados de custos e prazos. Para este estudo foi realizada uma pesquisa qualitativa de cunho bibliográfico e estudo de caso, a pesquisa foi realizada em livros, teses e dissertações que abordam o controle na engenharia, com destaque em obras públicas tratando de conceitos do projeto, etapas na fase preliminar à licitação até a contratação das obras e as principais falhas e melhores práticas de gerenciamento a fim de identificar necessidades, estimar recursos e escolher a melhor alternativa para o atendimento dos anseios da sociedade local. Em síntese os parâmetros permitiram a elaboração de análise acerca da importância do acompanhamento desses empreendimentos antes do seu início efetivo, uma vez que são necessárias estratégias como aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas que permitem a concretização das metas esperadas com bons resultados e com o propósito de colaborar para melhoria dos níveis de eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos aplicados em obras que objetivam a melhoria da qualidade de vida da população. Concluiu-se que as ferramentas de gestão como o planejamento e o controle são interdependentes e não podem ser executados isoladamente, pois ambos, quando bem implementados, são um fator propulsor para garantir prazos, custos e qualidade, contribuindo para o cumprimento do roteiro inicial.

Palavras-chave: planejamento; obras públicas; gerenciamento.

ABSTRACT

This study aims to analyze how the management and planning before the construction of large public works can be made possible to improve the results, looking for the factors that influence this process and describing them. The study for carrying out a public work requires that some factors be taken into account, sizing that the impacts caused by these works are as small as possible. Deficiencies in planning are one of the main causes of works with improper execution, costs higher than estimated and unsatisfactory quality standards, resulting in unfinished interventions, accentuated increases in costs and deadlines. For this study, a qualitative bibliographic research and case study was carried out, the research was carried out in books, theses and dissertations that address control in engineering, with emphasis on public works dealing with project concepts, stages in the preliminary phase of the bidding up to contracting the works and the main failures and best management practices in order to identify needs, estimate resources and choose the best alternative to meet the wishes of local society. In summary, the parameters allowed the elaboration of an analysis about the importance of monitoring these projects before their effective start, since strategies are necessary, such as the application of knowledge, skills, tools and techniques that allow the achievement of the expected goals with good results and with the purpose of collaborating to improve the levels of efficiency and effectiveness in the management of public resources invested in works that aim to improve the quality of life of the population. It was concluded that management tools such as planning and control are interdependent and cannot be performed separately, as both, when well implemented, are a driving factor to guarantee deadlines, costs and quality, contributing to the fulfillment of the initial script.

Keywords: planning; public works; management.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	08
2. REVISÃO DE LITERATURA	11
2.1 Gerencialmente de Projetos	11
2.1.1 O Papel do Gestor de Obras	11
2.1.2 A Importância do Planejamento na Administração Pública	13
2.1.3 Escopos e Métodos	14
2.2 Fases do Processo de Gerenciamento	16
2.2.1 Fase Interna	16
2.2.2 Processo Licitatório e suas Atualizações	17
2.2.3 Fase Externa	25
2.2.4. Gerenciamento de Projetos – Aplicação e Integração	25
3. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	26
4. RESULTADO E DISCUSSÕES	27
4.1. Descrição do processo antes da contratação de Obra Pública	29
4.2. Estudo de Caso	33
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39

1. INTRODUÇÃO

Entende-se por obra pública toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de um bem público, sucedendo de forma direta, circunstância em que obra é feita pelo próprio órgão ou entidade da Administração por seus próprios meios ou, de forma indireta, ocasião em que a obra é contratada com terceiros por meio de licitação (NOVO, 2019). No Brasil, essas obras possuem demasiada relevância, por se tratar de um país em desenvolvimento, com crescentes exigências por obras de infraestrutura aliadas ao aumento da complexidade dos projetos e aos desafios na gestão das intervenções.

Nesse contexto, o planejamento e o controle são considerados etapas de extrema importância, haja vista que, ao desconsiderá-los, a qualidade, os custos e os prazos pré-estabelecidos não serão garantidos. Ademais, para garantir o adequado funcionamento do processo construtivo, gerenciar obras exige agilidade para se antecipar e contornar problemas e inconvenientes.

Para tanto, é fundamental promover uma discussão crítica sobre o planejamento e execução de obras públicas de modo que o profissional busque por mais conhecimentos sobre o assunto, adquirindo saberes necessários para o entendimento das muitas situações que envolvem os interesses públicos visando que os impactos causados sejam minimizados e que as ferramentas disponíveis sejam aplicadas para que haja um equilíbrio entre as demandas de escopo, tempo, custo, qualidade e benefício para uma melhor na execução.

Um projeto público precisa abarcar escopos bem definidos e, depois, deve se tornar claro e conciso de modo a atingir suas metas. Para que isso ocorra, se faz necessário um bom planejamento e controle de suas atividades com o propósito de atingir as metas iniciais do projeto.

Assim, buscar compreender os vários desafios que envolvem os trabalhos na execução de obras no setor público, se caracteriza como ferramenta fundamental para o profissional da gestão pública, uma vez que os empreendimentos desta

natureza devem estar justificados por uma necessidade da comunidade ou mesmo uma demanda da economia, levando em consideração o contexto social, econômico e político da sociedade.

Nota-se que a falta do planejamento pode comprometer a execução e a finalização das obras, além de que a não observação de aspectos como o planejamento acarreta em interrupções orçamentárias.

Nesse sentido, este estudo tem objetivo analisar a importância do planejamento e o controle antes na contratação de obras públicas e como esses elementos podem ser viabilizados para a melhoria dos resultados.

Assim, será realizada pesquisa qualitativa por meio de revisão bibliográfica e apresentação de um estudo de caso será adotada a fim de exemplificar a importância do planejamento antes da contratação de obras públicas. Será apresentado de forma simples e objetiva, o processo a ser executado, a fim de esclarecer e levar conhecimento para os envolvidos a frente de uma solicitação de realização de intervenção de um empreendimento público.

O procedimento utilizado para a coleta de dados será por meio de leitura crítica e minuciosa, a partir de trabalhos já realizados que apontam o gerenciamento, o planejamento e o controle de obras públicas. Pretende-se assegurar a atualidade dos dados, incluindo, em alguns momentos pesquisas mais antigas, cuja disposição tenha se mostrado relevante.

Logo de início, pretendeu-se levantar referencial teórico por meio de consultas bibliográficas às fontes disponíveis em repositórios e sites especializados em divulgação de trabalhos acadêmicos (identificar Scielo, Lilacs, Salud e Google Acadêmico, bancos de teses e dissertações da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), artigos científicos e periódicos).

O que se torna mais importante destacar ainda sobre isto é que o objetivo da observação enquanto ferramenta de pesquisa é produzir dados, respostas ou

material capaz de ser manipulado para este fim, às questões norteadoras ou outros questionamentos que se apresentem ao longo da pesquisa. E de maneira satisfatória, onde tais dados possam ser guardados, analisados, comparados ou refutados de acordo com os objetivos de que quer que esteja interessado na produção científica.

O estudo será organizado da seguinte forma: No primeiro capítulo (*Gerenciamento de Projetos*), será esclarecido o papel do gestor diante a administração, contemplando todos os mecanismos até a etapa final da obra. No segundo capítulo (*Fases do Processo de Gerenciamento*) será exposta a descrição das fases da gestão e planejamento, considerando a importância de elaboração de projetos de maneira a alcançar os objetivos propostos. No terceiro capítulo, serão elucidados os métodos e procedimentos da pesquisa utilizados, o quarto capítulo descreve o estudo de caso com a estratégia utilizada em um órgão público e o delineamento da mesma encontram-se os resultados obtidos.

Nas *Considerações Finais*, será ressaltada a importância do gerenciamento para o êxito na execução de obras públicas. Além disso, serão realizadas reflexões, colocando em evidência o planejamento e o controle de obras públicas como instrumentos administrativos capazes de facilitar a execução dos empreendimentos.

2. REVISÃO DE LITERATURA

5.1 Gerenciamento de Projetos

O gerenciamento de projetos é um conjunto de práticas usadas para planejar, implementar, monitorar e controlar os projetos de uma organização. É a competência estratégica das organizações que permite vincular os resultados dos projetos com os objetivos dos contratos. (OLIVEIRA, 2014).

5.1.1 O Papel do Gestor de Obras

Um projeto é um empreendimento temporário para delinear um item, serviço ou resultado único. A natureza passageira dos projetos é que eles têm um princípio e um fim claros e a sua conclusão é efetuada quando os seus escopos foram executados ou quando o plano é encerrado porque seus desígnios não são ou não podem ser executados ou, ainda, quando o projeto não é mais oportuno (OLIVEIRA, 2014).

Feitas tais considerações iniciais, ressalta-se a figura do gestor, sendo esse responsável pela pesquisa, levantamento de dados e implementação de sistemas por meio de projetos confeccionados por determinada empresa ou entidade pública (OLIVEIRA, 2014).

A presença de um gestor no ambiente organizacional é um dos temas mais importantes a serem discutidos atualmente, tendo em vista que o sucesso das organizações é respectivo ao trabalho desenvolvido pelas pessoas e as habilidades do líder de direcionar, guiar, influenciar e motivar sua equipe para o alcance dos resultados projetados no planejamento estratégico organizacional é o que vai garantir o sucesso das organizações (VENÂNCIO, 2017).

A gestão tem foco nas pessoas quanto ao seu desempenho e seu comportamento, uma liderança bem-sucedida cria condições para as pessoas desenvolverem suas

habilidades e se tornem motivadas, a fim de sempre realizarem suas atividades com eficácia, e assim, o líder tende fazer a correta leitura de cada situação e agir de acordo com o que ela exige do líder com capacidades múltiplas e muita sensibilidade de acordo com seu dia a dia (MAXIMIANO, 2009).

Pode-se notar que aos gestores atuais cabe uma função mais engenhosa, utilizando suas características, habilidades e ações em proveito de uma organização com atitudes mais sólidas e coesas, onde indivíduos e a instituição possam marchar juntos. Tal união provoca funcionários e clientes contentes e em um ambiente organizacional atraente (VENÂNCIO, 2017).

Quando o gestor e colaborador trabalham e se relacionam na mesma reciprocidade, isto é, o líder apresenta a aptidão de inspirar, atrair e se ajustar a qualquer situação ao modelo, isso para demonstrar aos seus seguidores a relevância do sucesso na conquista dos objetivos estabelecidos. E o colaborador mostra sua relação através de suas competências, aptidões, conhecimentos e responsabilidade na execução das tarefas propostas e do relacionamento gestor x gestor e colaborador x organismo (MAXIMIANO, 2009).

Desta forma, os gestores devem ser transparentes com seus colaboradores, a fim de esclarecer por que adota estilos de gestão diferentes para a mesma pessoa dependendo das circunstâncias. Os membros da equipe devem entender que este é um momento de desenvolvimento e, acima de tudo, aprendizado. É a atitude do funcionário que fará a diferença. Uma vez que o gestor vai sentindo segurança que o colaborador pode assumir novas atribuições, vai mudando seu comportamento, dando mais autonomia e direcionando um pouco menos (OLIVEIRA, 2014).

No setor da Construção Civil, a dificuldade de aplicação das teorias de gestão tem sido muito evidente devido às diferentes crises do mercado. Isso significa que, para evitar danos inesperados, o gestor de obras deve conhecer as propriedades dos materiais utilizados na obra e do material a ser colocado, a dinâmica da estrutura, seu funcionamento e as características do ambiente de trabalho, bem como os custos do projeto devem ser considerados (KERZNER, 2002).

5.1.2 A Importância do Planejamento na Administração Pública

Para Coutinho (2000), a administração Pública é um corpo de atividades confeccionadas administrativamente pelos entes federativos, integrados pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, com o propósito de obedecer a protocolos de proveito coletivo e fortalecer uma administração em termos sociais. Nesse sentido, pode-se argumentar que a Administração Pública é um complexo de serviços cruciais prestados através de órgãos públicos, com a função de preencher o interesse coletivo da sociedade.

Os termos da Administração Pública baseiam-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda performance do administrador público deve ser amoldada para esse propósito. Se dele o gestor se aparta ou recua, ludibria o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de galgar o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo o procedimento administrativo que não for efetuado com clareza, no interesse da coletividade, conforme ANDION (2012).

Nesse sentido, a Constituição Federal preceitua (BRASIL, 1993):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, a Administração Pública preza pela garantia do bem-estar social; defesa dos interesses da sociedade e proteção pelo bem comum da coletividade. Isto significa a performance do gestor público deve ser canalizada para esse propósito (ANDION, 2012).

Nesse contexto, importante ressaltar a entrada em vigor da nova Lei de licitações Lei n. 14.133/2021 (BRASIL, 2021), a qual firmou várias transformações no regime de licitações e contratações públicas, sendo designado expressamente o princípio do planejamento.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, **do planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto Lei nº 4.657, de 4 de novembro de 1942. (BRASIL, 2021, s.p)

Estas modificações são muito pertinentes para a transparência do procedimento licitatório, tendo em vista que a melhor proposta é a que deve sobressair junto aos interesses da Administração, com isso, evita-se prejudicar a qualidade do serviço a ser realizado (ALEXANDRE, 2021).

Para proporcionar um trabalho de qualidade a seus utilizadores, deve-se implementar um planejamento da capacidade e dos fundos financeiros precisos. Vargas (2007) afirma que o principal provento do planejamento se dá por não se tratar de um trabalho muito complicado e oneroso, podendo ser aplicado em organizações de complexidade, orçamento e tamanho variados.

5.1.3 Escopos e Métodos

Conforme observado, o gerenciamento de projetos deve ser executado por profissional habilitado e qualificado. Ademais, a cultura do planejamento deve ser realizada de forma sistemática e seus princípios devem ser implementados da forma que melhor atenda às necessidades das organizações. Nesse contexto, segundo Nakamura (2014), são objetivos do gerenciamento:

- a elaboração do planejamento físico-financeiro da obra;
- a programação de aquisição de materiais e contratação de serviços incluindo cronograma de suprimentos;
- o planejamento operacional e logístico da obra, incluindo o planejamento canteiro;
- o controle e o acompanhamento das atividades executadas (gestão de mão de obra e de segurança);
- a retroalimentação do planejamento físico-financeiro. (NAKAMURA, 2014, p. 1)

Outrossim, o processo de gestão de obras deve empregar métodos repetitórios para asseverar a excelência. A qualidade do projeto não pode ser garantida sem um programa de gerenciamento predefinido que crie um controle das atividades e passos a seguir já desenvolvidos ou identificados como essenciais em projetos antecedentes (NAKAMURA, 2014).

Nota-se que o gerenciamento é muito relevante porque, embora nenhuma ação humana possa ser garantida como perfeita, há riscos particulares em todos os ramos e o suporte metodológico dá às pessoas e organizações uma segurança razoável de que os desígnios serão efetivados, o que, por sua vez, indica confiança, abrindo acesso para competência operacional e efetividade máxima para resultados.

2.2 Fases do Processo de Gerenciamento

O processo de contratação na administração pública é um conjunto de ações e procedimentos que, na maioria das vezes, desencadeiam a celebração e execução de um contrato. O processo de contratação segue basicamente um ciclo composto por três etapas, planejamento do contrato, seleção de fornecedores e execução do contrato (MENDES, 2012).

Além dessas três etapas, várias etapas adicionais podem ser listadas, como etapas de execução de pagamentos, etapas de processos internos, como autorização dos órgãos responsáveis, avaliação do setor jurídico e revisão do orçamento de disponibilidade (MENDES, 2012).

Nesta etapa, mostrou-se como funciona o processo seletivo na administração pública para uma visão macro e sistêmica do que deve ser observado em termos de legalidade. Dessa forma, a contratação pública é sustentada por um pilar constituído pelo quadrante principal constituído pelo problema, a solução, o terceiro e a relação custo-efetividade (MENDES, 2012).

2.2.1 Fase Interna

A primeira fase é a chamada fase interna, que inclui o planejamento, a identificação do problema e a determinação do valor da solução, que leva à criação da entidade contratante e finaliza com o planejamento e publicação no edital licitatório.

A fase interna conta com: Identificação do problema/necessidade; Planejamento da contratação/proposta de solução/justificativa da contratação; Estimativa de Custo; Verificação de Disponibilidade Orçamentária; Elaboração do Termo de Referência; Deflagração da Licitação; Elaboração da Minuta do Edital (incluindo os anexos como o Termo de Referência e a Minuta do Contrato); Parecer Jurídico e Aprovação da Minuta do Edital e; Publicação do Edital (MENDES, 2012).

O processo se classifica por identificar a necessidade, motivá-lo e depois garantir a melhor forma de o fazer. Em outras palavras, a decisão de contratar ou não é tomada após toda uma fase preparatória, que deve ser a mesma em cada caso. A impossibilidade de contratação direta ou o reconhecimento da possibilidade como a melhor forma de fazer negócios ocorre somente após a fase inicial dos estudos.

2.2.2 Processo Licitatório e suas Atualizações

A primeira norma de licitação e contrato foi publicada no Império em 14 de maio de 1862, por força da 1ª Constituição de 1824, e já vigorou na República do Brasil até 1922, com a 2ª Constituição. O Decreto 2.926/1862 (BARCELOS; MATTOS,2017) regulamentou os leilões de serviços de competência do Ministério da agricultura Comércio e Obras Públicas, guiado pelo Ministro Manoel Felizardo de Souza e Mello assinado pelo Imperador Pedro II.

O edital foi publicado em local público, marcando a data e horário para a reunião dos interessados. Em seguida, foi realizado um sorteio e de acordo com este sorteio, as propostas foram expostas. Ao final do processo foi escolhido aquele com a melhor proposta e o melhor fiador. Sobre o assunto, o Brasil Barcellos e Mattos elucidam:

O processo licitatório é utilizado ao redor do mundo e, no Brasil, a primeira normatização ocorreu no ano imperial de 1862, pelo Decreto no 2.926, que regulava sobre os procedimentos para arrematação e execução de serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Desde então, o procedimento recebeu diversas sofisticções e, com o advento da CF, em 1988, ganhou status de princípio constitucional, de obediência obrigatória pela administração pública direta e indireta em todos os entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O pilar regulatório ocorreu anos mais tarde, no ano de 1993, com a homologação da Lei no 8.666, a chamada “Lei das Licitações”. (BARCELLOS; MATTOS, 2017, p. 12).

Durante a República foi adotado o decreto nº 4.536/1922 (BRASIL, 1922), sancionado pela Assembléia Nacional e aprovado pelo então presidente da República Epitácio Pessoa. Começou na 2ª Constituição da república do Brasil, passando pela 3ª Constituição da Segunda República, pela 4ª Constituição do Estado Novo e pela 5ª Constituição de 1946.

Um aspecto desse decreto foi o estabelecimento de condições para os gastos, assinatura do contrato e concorrência no governo ou administração estabelecida pela codificação de contabilidade dos sindicatos. Aproximadamente de 20 artigos desta lei diziam respeito aos contratos públicos.

Com o advento do decreto nº 200/1967 (BRASIL,1967), foram estabelecidas modalidades de licitação como concorrência, precificação e convite. Além disso, no artigo 6º deste decreto possui, pela primeira vez, a descrição dos princípios que a administração federal deve seguir: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de poderes e controle.

Com a volta da democracia ao país no governo de José Sarney (15 de março de 1985 - 15 de março de 1990), mas ainda com a Constituição do Regime Militar, o presidente sanciona o Decreto-Lei nº 2.300/1986 (BRASIL, 1986), que por sua vez vigorou até 1993 com a 7ª Constituição Federal, a constituição Cidadã de 1988.

A Constituição Federal foi promulgada em 5 de outubro de 1988, após um congresso constitucional de 20 meses convocado em 1º de fevereiro de 1987 para preparar e aprovar o texto da nova constituição, marcando uma nova etapa na história do país. As licitações e contratos foram mencionados pela primeira vez na Constituição Federal do Brasil, que já definia que a União tem o direito de estabelecer normas gerais para todas as unidades da União (THAMAY, 2021).

A Lei nº 8.666/1993 (BRASIL,1993) foi aprovada em 21 de junho de 1993 e deveria ser uma ferramenta segura no combate aos problemas de corrupção que a administração pública brasileira tem enfrentado até agora, uma vez que foi redigida logo após a primeira denúncia do presidente da república no Brasil, Fernando Collor de Mello. Baseava-se em seu antecessor Decreto nº 2.300/1986 (BRASIL,1986), que já era um grande avanço, mas ainda continha brechas, razão pela qual nasceu a nova Lei em comento, mais rigorosa e abrangente que o decreto anterior.

A Licitação Pública pode ser estabelecida como um regime jurídico que procura preservar a higidez e produtividade do sistema de compra ou contratação de bens,

obras e serviços pela administração pública, tendo por modelo os propósitos perseguidos (NOVO, 2019). Conforme consta na Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 37, inciso XXI):

Os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Neste sentido, as especialidades licitatórias externam diferentes dispositivos com cabimento e particularidades singulares, ajustáveis à diversidade de operações e de desígnios laureados pela atividade administrativa (CARVALHO, 2015). Neste sentido Justen Filho (2014, p.495) aduz:

A 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.

Logo, pretendem implantar no regime jurídico das licitações um fator de plasticidade e de ambientação do procedimento burocrático, sem ceder das garantias colocadas à movimentação dos recursos públicos.

Licitação é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados. (MELLO, 2010, s/p).

No atual cenário jurídico, o regime jurídico das licitações em âmbito geral e das facetas licitatórias, em particular, tem seu principal marco normativo na Lei nº 8.666/93, igualmente entendida como Lei de Licitações (CARVALHO, 2015).

Todavia, mesmo com o surgimento da Lei nº 8.666/93, os legisladores assimilaram que poderiam ser realizadas transformações legislativas para restabelecer os processos de contratações públicas. Ao longo dos anos, foram apresentadas 29

sugestões legislativas que foram aprovadas e acabaram regenerando a referida norma legal (NOVO, 2019).

Há quase 28 (vinte e oito) anos após a instalação da Lei de Licitações, esta última considerada desbravadora na regulamentação de contratos em diferentes domínios públicos, a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) arrecadou muitas críticas.

Dada a situação atual e as notícias tecnológicas disponíveis, os principais críticos atribuem a burocracia e a ineficiência, a nova lei ideou reorganizar o regime de licitações determinado pela Lei nº 8.666/93, trazendo novidades para todos os dispositivos licitatórios (THAMAY, 2021).

A nova Lei atende normas gerais e normas particulares. Sendo assim, repara-se os seguintes passos no processo licitatório: I) preparatória; II) publicação do edital de licitação; III) apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV) julgamento; V) habilitação; VI) recursal; e VII) homologação (THAMAY, 2021). Conforme Joel de Menezes Niebuhr:

Tem-se aqui verdadeira inovação, que regulamentou a situação bastante usual em que o contratado é compelido a realizar serviços não previstos originariamente no contrato sem qualquer garantia, a não ser a promessa de que o termo aditivo necessário ao pagamento dessa prestação encontra-se em vias de ser formalizado (2021, p. 193)

A entrada em vigor da nova Lei de licitações firmou várias transformações no regime de licitações e contratações públicas, sendo designados os princípios da segregação de funções e da motivação, fundamentos estes que já eram considerados pelos órgãos de controle na análise das licitações, no entanto não estavam explicitamente recomendados como fundamentos na Lei nº 8.666/93 (ALEXANDRE, 2021). Nesse sentido:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, 41 assim como as disposições do Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (BRASIL, 2021, s.p).

O legislador nesta etapa teve por escopo tornar o processo licitatório mais oportuno, trazendo maior flexibilidade, visto que não é necessário explorar todos os documentos que prepara uma empresa, antes de julgar se ela é adequada ou não. Com isso, têm-se a melhor destreza e integridade do processo (JUSTEN FILHO, 2013).

Esta Lei busca mitigar os custos e abalos de projetos malfeitos, acompanhados e fiscalizados de forma inconsequente, o que aprova para o encarecimento, além de colocar em risco a qualidade do serviço concedido à Administração Pública.

Desta forma, fica patente que o surgimento da nova lei de licitações teve o intuito de melhorar o processo licitatório, combater prováveis fraudes, amenizar a corrupção e sustentar a transparência (ALEXANDRE, 2021).

Pode-se considerar que há várias alterações significativas, derivando em processos mais precisos, rápidos e eficientes, bem como a transposição das fases, em que a administração pública, de acordo com o novo modelo legislativo, primeiro realiza o julgamento das sugestões e a posteriori avalia os arquivos que habilitam a empresa.

Com essa nova Lei n. 14.133/2021 (BRASIL, 2021) se intentou agregar as normas que estavam separadas e desenvolver os processos licitatórios do país, garantir mais celeridade para as compras ou admissões de bens e serviços, bem como maior clareza para todos os regimes licitatórios, com o objetivo adaptar-se à nova morfologia social.

A nova lei de licitações é moderna em muitos elementos e abarca antecedentes judiciais em muitas demandas, especialmente relacionadas ao direito administrativo moderno. Entre as maiores novidades, estão: maior desconto; melhor técnica ou conteúdo artístico e maior retorno econômico. É de compreensão pública que houve diversas modificações decorrentes da lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021), Nova Lei de Licitações - NLL, que funda novos parâmetros para os processos licitatórios na administração pública.

Ademais, nota-se que a administração pública passou por diversas mudanças nos últimos anos, que resultaram na transformação de gestores públicos em mediadores, procurando assim conservar a estabilidade entre objetivos viáveis, meios suficientes e a estrutura mais adequada e flexível. Nesse sentido, Guterres (2021, p. 41) aduz:

A nova Lei reserva o uso do diálogo competitivo apenas para objetos que envolvam inovação tecnológica e alta complexidade, nos quais a Administração precisa de colaboração do mercado para identificar soluções técnicas adequadas e, assim, definir as especificidades do que irá contratar.

Tais alterações levaram à necessidade de alterar o próprio texto legal para adequá-lo à nova estrutura social. Por esta razão, a Lei n. 8.666/1993 (BRASIL,1993) foi substituída pela Lei n. 14.133/2021 (BRASIL, 2021), que traz inovações significantes na área de licitações públicas.

Nesse sentido, abordou-se elementos transformadores da NLL pertinentes aos contratos administrativos, especialmente acerca dos contratos guarda-chuva, contratos verbais e contratos de escopo. São designados contratos guarda-chuva aqueles cujo objetivo é amplo, indefinido e não notadamente preciso, ou seja, a NLL destacou que contratações com objeto amplo e incerto devem ser evitadas.

Na Administração Pública, há impedimento a esse tipo de contratação, pois a falta de clareza e precisão do objeto pode molestar os princípios da economicidade, da competitividade e da aquisição da oferta mais conveniente, além de proporcionar flexibilização em relação ao tipo e volume de bens ou serviços a serem angariados, em prejuízo ao interesse público.

Em suma, esses expedientes tratam da precisão de clareza e rigor nos contratos e de parcelamento do objeto. Ou seja, a NLL destacou que contratações com objeto amplo e incerto devem ser evitadas.

Com relação aos contratos verbais, a Lei 8.666/1993 (BRASIL,1993) e a NLL se nivelam na previsão de que são nulos, salvo em casos muito específicos. Porém, a NLL traz duas inovações que logram valor. No seu art. 60, parágrafo único, a Lei

8.666/1993 (BRASIL,1993) previa a oportunidade de contrato verbal para pequenas compras de pronto pagamento em regime de adiantamento.

Por sua vez, no art. 95, § 2º, a NLL aduz: “É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a dez mil reais”.

Comparando as diretrizes, nota-se que as inovações estão: I) na oportunidade de o contrato verbal ter como intuito a prestação de serviços; e II) na não precisão de pagamento em regime de adiantamento. Quanto aos contratos de escopo, esses são aqueles que superpõem à parte o dever de implementar uma conduta singular e determinada (THAMAY, 2021).

Uma vez efetivada a prestação, o contrato se acaba e nada mais pode ser requerido do contratante. A novidade em relação a esse tipo de contratação integra do caput art. 111, dispondo: “na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato”.

Com a prorrogação automática, na prática, ainda que o gerente perca o prazo para prorrogação do ajuste, o contrato não perderá sua validade. Tal disposição não figurava na norma antecedente.

Na medida em que a protelação automática suspende, por exemplo, a paralisação de um projeto, a inovação pode ser ponderada positiva. A fim de evitar adiamentos automáticas desnecessárias e inconvenientes ao interesse público, o art. 111, parágrafo único, incisos I e II, fez algumas exceções para os casos em que a não conclusão do objetivo do contrato suceder de culpa do contratado: I) o contratado será constituído em mora, aplicáveis a ele as respectivas sanções administrativas; e II) a Administração poderá priorizar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual (THAMAY, 2021).

É de se assentar, no entanto, uma contradição na NLL em relação aos contratos de escopo. Apesar de o caput do art. 111 presumir a prorrogação automática, no art. 6º, XVII, que decide os serviços não regulares ou contratados por escopo, a redação firma que os contratos podem ser prorrogados, desde que justificadamente, pelo prazo imposto à conclusão do objeto”.

Como se vê, no art. 6º, XVII, a NLL trata da prorrogação como possibilidade (“podendo ser prorrogado”) que demanda de justificativa (“desde que justificadamente”), ao passo que no art. 111 essa protelação é espontânea. A NLL espera colaborar para uma maior efetivação e qualidade nas contratações públicas. Conhecer-la e refletir sobre as principais mudanças nela contidas é primordial para depreender tal destino.

Cumprido ressaltar, ainda, que a nova lei tentou reescrever o regime de licitações determinado pela Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). A Nova Lei conteve novidades para todos os dispositivos licitatórios. Isto é, abrangeu normas gerais e normas peculiares.

Sendo assim, identifica-se as seguintes etapas no processo licitatório: I) preparatória; II) publicação do edital de licitação; III) apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV) julgamento; V) habilitação; VI) recursal; e VII) homologação.

Ademais, com a edição da Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas foram estabelecidas mudanças com relação às modalidades de licitação primeiramente presentes no Direito brasileiro. Listadas de forma árdua pelo artigo 28 da Nova Lei, são cinco as maneiras de licitação previstas: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo. Percebe-se que a tomada de preços e o convite pararam de ser modalidades categoricamente previstas, tal como acontecia com a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). Cada uma delas porta características particularidades e devem ser empregues em circunstâncias únicas (THAMAY, 2021)

Desta forma, nota-se a relevância de uma análise cuidadosa das diferenças entre a legislação antiga e a atual, constituindo uma relação paralela entre os benefícios e impactos da gestão das cidades.

Por fim, conclui-se que a nova legislação entrega uma especial atenção às fases dos pleitos de consultas das contratações públicas. Esta acertou diversos sistemas legais, conferindo particularidades contemporâneas, convenientes com as presentes relações entre sistemas públicos e particulares.

2.2.3 Fase Externa

Após a publicação do edital de licitação, inicia-se a segunda fase, denominada fase externa, onde é feita a seleção do fornecedor do contrato de compra e, após a conclusão do contrato, o mesmo é executado conforme acordado (MENDES, 2012).

2.2.4 Gerenciamento de Projetos – Aplicação e Integração

Sabe-se que o gerenciamento de projetos é caracterizado pela aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas relacionadas às atividades do projeto para atender aos seus requisitos. O gerenciamento típico de projetos envolve a aplicação e integração adequadas de dez áreas específicas de conhecimento. Um campo de conhecimento é uma coleção de conceitos, termos e atividades que compõem uma profissão, campo de gerenciamento de projetos ou área específica (IPEA, 2017). Nesse sentido, de acordo com o IPEA (2017), as áreas de conhecimento são:

- i) gerenciamento da integração do projeto; ii) gerenciamento do escopo do projeto; iii) gerenciamento do tempo do projeto; iv) gerenciamento dos custos do projeto; v) gerenciamento da qualidade do projeto; vi) gerenciamento dos recursos humanos do projeto; vii) gerenciamento das comunicações do projeto; viii) gerenciamento dos riscos do projeto; ix) gerenciamento das aquisições do projeto; e x) gerenciamento das partes interessadas do projeto.

6. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Para a realização deste estudo foram realizadas pesquisas bibliográficas através de métodos científicos literários, utilizando-se de doutrinas e artigos. Segundo Gil (2002, p.44), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.”

As buscas foram feitas nas bases de dados eletrônicas: Scielo, Lilacs, Salud e Google Acadêmico, bancos de teses e dissertações da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), artigos científicos e periódicos. Pretendeu-se assegurar a atualidade dos dados, incluindo, em alguns momentos pesquisas mais antigas, cujo conteúdo tenha se mostrado relevante.

Foi realizado também um estudo de caso adotado como metodologia a fim de exemplificar a gestão do planejamento aplicado em um setor de um órgão público. Segundo Yin (2001) o estudo de caso é o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo, dentro do seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos.

Conforme Gil (2002) o estudo de caso trata-se de um estudo aprofundado de um ou poucos objetivos, desta forma possibilitando um grau de detalhamento maior. Podendo ter como propósito a explanação de situações da vida real, desenvolver teorias, realizar uma explicação referente a fenômenos ou variáveis de grau elevado de complexidade onde não se pode utilizar experimentos.

7. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com o objetivo de analisar a importância do planejamento e o controle antes na contratação de obras públicas buscou-se compreender que ter um roteiro bem elaborado concede uma visão ampla e qualificada sobre a situação a ser tratada, identificando o que precisa ser melhorado, o caminho a ser percorrido e os gargalos a serem superados. Elementos de planejamento devem ser viabilizados para a continuidade das políticas públicas, buscando resultados mais eficientes para a sociedade.

Segundo Carneiro (2010), o planejamento se inicia desde a fase de projeto, onde é estabelecido o primeiro cronograma, a dependência entre as tarefas a serem realizadas, apropriação de custos e recursos a fim de fornecer a previsão para a tomada de decisão e evitar complicações na hora da execução do processo. Com uma boa base feita inicialmente, maior a probabilidade e facilidade de desenvolver um plano mais eficaz.

A importância do planejamento e controle de obras públicas deve ser visto por toda equipe envolvida como o fator primordial para que seja alcançado o objetivo final. É necessário um processo prévio de análise, o qual possibilita identificar com precisão os serviços que serão executados, a viabilidade econômica, a estratégia de execução, as melhores alternativas de projetos, os impactos ambientais e a otimização dos custos.

Elaboração do projeto básico, obtenção das licenças ambientais, restrições do terreno, definição orçamentária, interferência no trânsito local, condições climáticas, costumes locais, são fatores importantes que devem ser analisados com cautela antes do início de todas as fases para contratação de uma obra pública. Em todas as etapas sobressai a importância do planejamento e controle dos procedimentos, em razão de que eventuais falhas ou atrasos ocasionarão impactos diretos nos passos posteriores.

Os elementos a serem viabilizados visam melhorias dos resultados nos procedimentos dos estudos preliminares, ou seja, deve-se analisar a efetividade da continuação das fases posteriores. Por exemplo, se determinado projeto já se

mostrou inviável preliminarmente, é um desperdício alocar recursos no aprofundamento e detalhamento daquela solução recomendada.

Diante da pressão política por entregas de empreendimentos, é necessário compreender todo o percurso que uma demanda passa antes do início efetivo da obra. Sendo assim, na Figura 1 apresenta-se de forma objetiva, o processo a ser executado, a fim de esclarecer e levar conhecimento para os envolvidos a frente de uma solicitação de realização de intervenção de um empreendimento público.

Figura 1: Resumo do processo antes do início do contrato de execução da obra



Fonte: Elaborado pela autora

Ao planejar e gerenciar o processo antes da contratação de uma obra pública é importante um acompanhamento ativo em todas as áreas a serem percorridas, onde cada coordenador priorize suas ações, acompanhe o andamento dos serviços, compare os estágios com a linha de base referencial e tome providências em tempo hábil quando algum desvio é detectado. Elementos como a adoção de procedimentos metodologicamente estabelecidos que visem orientar conjuntamente os vários profissionais e estabelecer adequado fluxo de informação entre eles são

fundamentais para conduzir as decisões a serem tomadas no desenvolvimento do projeto.

4.1 Descrição do processo antes da contratação de Obra Pública

Um planejamento de sucesso consiste na determinação de metas e apontamentos das ações a serem desenvolvidas, juntamente com a realização do controle. Como visto anteriormente, antes da contratação de uma obra pública, existe um processo a ser seguido atendendo a Leis e normas e vigentes, o procedimento adequado estabelece os métodos e padrões que devem ser aplicados para ação de toda equipe em busca da pactuação do contrato do empreendimento público.

Etapa 1 - Levantamento e vistoria técnica

O processo de planejamento e gerenciamento antes da contratação de uma obra pública, com a chegada da demanda ao órgão, que pode ser por diversas fontes como administradores regionais, secretarias variadas e o gabinete do gestor municipal. O setor responsável averigua os principais informações, como se fosse uma investigação envolvendo todos os coordenadores de cada área, através de uma vistoria técnica criteriosa é gerado um relatório com análises importantes e cálculos dos custos. Importante frisar que, em virtude de ainda não existir projetos e estudos mais detalhados da futura obra, a análise de custos demandada nessa fase preliminar poderá ser feita mediante estimativas, tomando por base outros empreendimentos executados ou publicações de órgãos especializados, sempre levando em consideração as principais características da intervenção estudada. Ainda nesta etapa é verificado a origem dos recursos para o custeio do empreendimento que se pretende executar, certificando que o projeto a ser desenvolvido possui adequação orçamentária, de maneira que não venha a se tornar um problema logo a frente em virtude da ausência de recursos. Nessa fase inicial, sobressai-se a importância do planejamento e gerenciamento dos procedimentos, em razão de que eventuais falhas ou atrasos ocasionarão impactos diretos nas próximas etapas para contratação da obra.

Etapa 2 - Elaboração ou revisão do projeto e orçamento

O desenvolvimento do projeto é sem dúvida, é a peça mais importante para a condução da licitação, tanto que a legislação estabelece a existência desse documento como requisito para licitar. Falhas graves na definição desse projeto trarão enormes dificuldades ao gerenciamento das obras sob os aspectos prazo, custo e qualidade. No projeto é necessário conter elementos essenciais para elaboração do orçamento como especificações e identificação dos serviços necessários. Os orçamentos são apresentados em forma de planilhas de custos unitários com as respectivas composições e cronograma físico-financeiro.

Etapa 3 - Conferência do projeto e orçamento e elaboração de documentos

Geralmente, devido a limitação de pessoal técnico qualificado em seus quadros, os órgãos públicos contratam consultores ou empresas especializadas para exercerem projetos específicos. Para que o projeto e o orçamento seja confeccionado com clareza, racionalização, economia, flexibilidade e facilidade de execução é necessário o gerenciamento dos profissionais envolvidos nos estudos, de maneira que as soluções elegidas por cada área de conhecimento sejam revisadas e compatibilizadas. Além dos projetos e orçamento, a conferência do memorial descritivo, relatórios de sondagens, especificações técnicas e diversos outros elementos são elaborados nesta etapa para continuidade do processo. Vale ressaltar mais uma vez a importância do planejamento e controle, tendo em vista que são chaves para o sucesso o empreendimento alvo.

Etapa 4 - Análise do agente financiador

Por meio de linhas de financiamentos no Brasil ou no exterior é possível que o ente público pleiteie recursos para apoiar financeiramente diversas ações como investimentos em infraestrutura, mobilidade, equipamentos, iluminação, construção de escolas, creches, hospitais, entre outros. Não é por acaso que as cidades que mais se desenvolveram na última década tiveram núcleos especializados com grande qualidade técnica buscando recursos e programas para acelerar seu

progresso. Cada agente financiador trabalha com suas exigências determinadas contratualmente, alguns deles necessitam ter conhecimento, realizar análises de cada projeto, bem como toda documentação que o compõe para que seja autorizado o recurso financeiro para determinado fim. É imprescindível o aceite da instituição financeira, uma vez que antes disso o órgão público não tem garantia que a obra a ser executada será financiada. Por meio de um planejamento adequado o gestor pode definir as prioridades, estabelecer a sequência de envio ao agente financeiro, monitorar atrasos e desvios, entre outros benefícios.

Etapa 5 - Pré Licitação (solicitação de contratação e requisição de compras)

Nesta etapa, o setor responsável recebe toda documentação já mencionada, com a identificação do escopo e recurso devidamente definidos. A solicitação de contratação e requisição de compras são documentos que fornecem uma síntese das informações elaboradas anteriormente para o provisionamento de recursos orçamentários. De forma resumida é informado o valor da demanda, a modalidade da licitação, o prazo de execução da obra, a origem do recurso e a previsão da sua utilização a fim de complementar de todos os documentos necessários para instrução do processo.

Etapa 6 - Aprovação da CCOAF

CCOAF significa Câmara de Coordenação Orçamentária e Administração Financeira, é um órgão que visa garantir o equilíbrio orçamentário e financeiro do Município, ampliar a eficiência do gasto público e a eficácia das políticas governamentais, fortalecer o planejamento e ampliar o alinhamento das ações públicas. Nesta etapa os membros de competência da CCOAF analisam a documentação previamente enviada e através de reuniões discutem sobre as dotações informadas para execução da obra, a fim de acompanhar a realização das receitas e a execução das despesas orçamentárias no município. Logo, deve-se entender a importância do planejamento e o controle antes da contratação de uma obra pública como ferramentas eficientes que servem de suporte para a tomada de decisão e prosseguimento no processo, nesta etapa por exemplo, as demandas

enviadas para aprovação da CCOAF devem ser acompanhadas de forma individualizada para garantir que o prazo inicial estipulado de aprovação seja cumprido.

Etapa 7 - Montagem do processo licitatório , elaboração do edital

Com os documentos aprovados pela CCOAF, nesta fase ocorre a montagem do processo licitatório. Cabe aos representantes da Administração definir os requisitos que serão inseridos no edital, os quais deverão estar respaldados nas normas e princípios estabelecidos. Matérias relativas ao projeto básico, preços referenciais, critérios de aceitabilidade de preços, requisitos para habilitação, previsão de recursos orçamentários, forma de execução, modalidade de licitação, dentre outras, devem estar perfeitamente estudadas e justificadas nos documentos relacionados com a licitação. Realizada a montagem dos documentos é autuado o processo administrativo e encaminhado para emissão do parecer jurídico pelo Procurador Municipal. Ressalta-se a importância que deve ser dada a esta fase, de maneira a evitar possíveis questionamentos futuros por parte das empresas interessadas e dos órgãos de controle, capazes de ocasionar a nulidade total do certame.

Etapa 8 - Análise da Procuradoria

A Procuradoria Geral do Município tem por finalidade executar as atividades jurídicas correlatas de interesse do Município. As minutas dos editais de licitação deverão ser previamente examinadas e aprovadas pelo órgão de assessoria jurídica da Administração antes da divulgação do edital. A emissão de parecer da Procuradoria é um requisito obrigatório para a validade jurídica do instrumento licitatório.

Etapa 9 - Licitação

Licitação é um procedimento administrativo para a contratação de serviços ou aquisição de produtos cujo objetivo principal é a obtenção das propostas mais vantajosas e justas para a Administração. Essa fase se inicia com a publicação do edital e termina com a assinatura do contrato administrativo junto. Atualmente

existem duas leis gerais de licitações em vigor: a Lei nº 8.666/1993, com vigência até março de 2023, e a Lei nº 14.133/2021 - Nova Lei de Licitações e Contratos. Durante o período de transição – até março de 2023 – o gestor público pode optar por utilizar o regramento de qualquer uma das duas leis, mas não pode combiná-las em um mesmo certame, ou seja, ao realizar um processo licitatório, deverá aplicar ou uma norma ou a outra. Após completa finalização do processo, é realizada a deliberação das autoridades competentes quanto à homologação e indicação da empresa vencedora do certame.

4.2 Estudo de Caso

O órgão onde foi realizado o estudo de caso se localiza no município de Contagem, que está localizado na região Central de Minas Gerais, pertencente à região metropolitana de Belo Horizonte e ocupa uma extensão territorial de 195,0 Km². A população residente estimada no município de Contagem no ano de 2022 é de 615.621 habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o que corresponde a segunda maior população da Região Metropolitana da capital.

A análise das demandas, as vistorias, o gerenciamento, supervisão e apoio técnico às diversas obras do município de Contagem estão a cargo da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos - SEMOBS. Além das obras convencionais e corriqueiras, a SEMOBS é responsável pela elaboração dos projetos de arquitetura e engenharia, controle e a execução das obras decorrentes das demandas prioritárias e dos programas específicos, em conformidade com o Plano Plurianual do Município.

Atualmente com os recursos disponíveis, foram realizadas análises individuais de cada demanda a fim de estipular prazos e prever entregas ao longo de todos os procedimentos que a mesma irá percorrer até a execução efetiva da obra. Como demonstrado na Figura 1, primeiro foi feito o levantamento dos principais dados relevantes e vistoria técnica, de acordo com as informações foi definido se os objetos prosseguiriam ou não para as próximas etapas.

No Quadro 1 apresenta-se exemplo de três intervenções analisadas pela SEMOBS e pode ser verificado que as solicitações de número 2 e 3 não estavam aptas a continuidade do processo. A demanda nº 2 não possui licenciamento ambiental que são atos administrativos pelos quais o órgão ambiental estabelece as condições, restrições e medidas de controle e monitoramento ambientais que deverão ser cumpridas pelo empreendedor. Já a demanda nº 3 não possui titularidade, também chamada de certidão de propriedade, certidão de matrícula ou certidão de registro, que é a certidão emitida pelo cartório de Registro de Imóveis competente que comprova que tal propriedade é de competência do município. Tanto o licenciamento ambiental quanto a regularização de titularidade são documentos obrigatórios para execução da obra. Sendo assim, neste estudo foi realizado o processo da demanda de objeto nº 1 - Requalificação Urbanística e Paisagística Da Praça Das Jabuticabas, tendo em vista que a mesma contém as informações básicas para prosseguimento.

Quadro 1: Exemplo de levantamento de dados de três intervenções

Nº	UNIDADE SOLICITANTE	REGIONAL	OBJETO	POSSUI TITULARIDADE?	POSSUI LICENÇA AMBIENTAL ?	FONTE	PREVISÃO VALOR DA OBRA (R\$)
1	SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE	SEDE	REQUALIFICAÇÃO URBANÍSTICA E PAISAGÍSTICA DA PRAÇA DAS JABUTICABAS	SIM	SIM	FINISA III	R\$ 5.440.609,07
2	GABINETE DA PREFEITA	NACIONAL	CONTENÇÃO EM GABIÃO NO CÓRREGO MUNIZ	SIM	NÃO	TESOURO	R\$ 3.257.965,09
3	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	INDUSTRIAL	IMPLANTAÇÃO DO CEMEI RUY BARBOSA TIPO II	NÃO	NÃO	SEDUC	R\$ 6.434.556,87

Fonte: Elaborado pela autora

Nas obras públicas, a viabilidade da solução a ser analisada deverá abranger os aspectos econômicos, técnicos e ambientais, buscando-se a alternativa que melhor satisfaça aos interesses do empreendedor, que, nesse caso, é a Administração Pública. Ao decidir pela implantação do projeto, o órgão público deve realizar uma série de estudos e análises preliminares que irão subsidiar a tomada de decisão para selecionar a proposta mais vantajosa. Nesse momento, planejar e gerenciar

todas as fases antes do processo da homologação é de fundamental importância para o sucesso da contratação. É realizado um planejamento estratégico onde ocorre a definição dos objetivos em um determinado período de tempo, consiste no acompanhamento do planejamento de curto, médio e longo prazo.

A seguir será apresentado através dos Quadros 2 a 5 as estimativas de prazos de cada fase a ser percorrida antes da contratação de uma obra pública, levando em consideração as etapas macros apresentadas na Figura 1. No Quadro 2 apresenta-se as estimativas de prazos para as etapas 1,2 e 3. No Quadro 3 apresenta-se as estimativas das etapas de 4 a 6. No Quadro 4, etapas de 7 a 9 e no Quadro 5 apresenta-se a última etapa - início do contrato administrativo para execução das obras.

Quadro 2: Estimativas de prazos para etapas 1, 2 e 3

Nº	UNIDADE SOLICITANTE	REGIONAL	OBJETO	ETAPA 1		ETAPA 2		ETAPA 3	
				VISTORIA TÉCNICA		ELABORAÇÃO DO PROJETO E ORÇAMENTO		CONFERÊNCIA E REVISÃO DE PROJETOS E ORÇAMENTO	
				INÍCIO	TÉRMINO	INÍCIO	TÉRMINO	INÍCIO	TÉRMINO
1	SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE	SEDE	REQUALIFICAÇÃO URBANÍSTICA E PAISAGÍSTICA DA PRAÇA DAS JABUTICABAS	16/02/23	23/02/23	24/02/23	25/04/23	26/04/23	03/05/23

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 3: Estimativas de prazos para etapas 4, 5 e 6

Nº	UNIDADE SOLICITANTE	REGIONAL	OBJETO	ETAPA 4		ETAPA 5		ETAPA 6	
				ANÁLISE DO AGENTE FINANCIADOR		PRÉ-LICITAÇÃO		APROVAÇÃO CCOAF	
				INÍCIO	TÉRMINO	INÍCIO	TÉRMINO	ENVIO	APROVAÇÃO
1	SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE	SEDE	REQUALIFICAÇÃO URBANÍSTICA E PAISAGÍSTICA DA PRAÇA DAS JABUTICABAS	03/06/23	03/07/23	04/07/23	19/07/23	20/07/23	04/08/23

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 4: Estimativas de prazos para etapas 7, 8 e 9

Nº	UNIDADE SOLICITANTE	REGIONAL	OBJETO	ETAPA 7		ETAPA 8		ETAPA 9		
				PRÉ-LICITAÇÃO E COMISSÃO LICITAÇÃO		ANÁLISE PROCURADORIA		LICITAÇÃO		
				INÍCIO	TÉRMINO	INÍCIO	TÉRMINO	MODALIDADE	INÍCIO	TÉRMINO
1	SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE	SEDE	REQUALIFICAÇÃO URBANÍSTICA E PAISAGÍSTICA DA PRAÇA DAS JABUTICABAS	05/08/23	25/08/23	26/08/23	25/09/23	CP	26/09/23	23/02/24

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 5: Estimativas de prazos para etapa 10

Nº	UNIDADE SOLICITANTE	REGIONAL	OBJETO	ETAPA 10				
				EXECUÇÃO DA OBRA				
				ASSINATURA DO CONTRATO DA EMPRESA VENCEDORA	EMPRESA VENCEDORA	VALOR EMPRESA VENCEDORA	TEMPO DE EXECUÇÃO (dias)	PREVISÃO DE ENTREGA DA OBRA
1	SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE	SEDE	REQUALIFICAÇÃO URBANÍSTICA E PAISAGÍSTICA DA PRAÇA DAS JABUTICABAS	24/02/24	S & S Construtora	R\$ 4.834.685,45	240	21/10/24

Fonte: Elaborado pela autora

Com a utilização de quadros foi realizado o planejamento da demanda alvo deste estudo de caso em todas as etapas a serem percorridas visando uma programação das atividades a partir do ponto de partida (vistoria) até a sua finalização (início da obra). Foi possível perceber através de uma análise estratégica que a demanda inserida no estudo - Requalificação Urbanística e Paisagística da Praça das Jabuticabas iniciou-se em fevereiro de 2023 e terá sua contratação para começo

efetivo de execução da obra em outubro de 2024. Isso porque todas as etapas requerem planejamento, estudo técnico, atividades operacionais e responsabilidades na gerência do empreendimento a ser executado.

Com o mapeamento da demanda realizado concluiu-se que o planejamento adequado se torna essencial na análise das demandas de engenharia, bem como promover a implantação de obras que tem por objetivo promover melhorias da qualidade de vida da população por meio de investimentos em diversos segmentos. Como apresentado nos Quadros descritos neste estudo, é importante que por meio do planejamento e controle o gestor estabeleça as prioridades e a sequência, faça a checagem do início e término de cada atividade em relação às datas planejadas, de forma que exista um progresso real da tarefa sendo inspecionado de maneira sistemática. É necessário definir previamente as fases, os métodos e os prazos, de modo que haja o monitoramento e conferência das atividades executadas. A explicação para o cumprimento ordenado dessas etapas é simples: basicamente se resume ao fato de que quanto menos preciso for o conjunto de informações para se avançar de fase, maior o risco de prejuízos no futuro.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento e o gerenciamento contribuem demasiadamente para o alcance da eficiência e produtividade da empresa, situações que nem sempre ocorrem no cotidiano do país, pois os projetos do setor público devem considerar que as oportunidades de fraudes são constantes e, portanto, o planejamento torna-se importante para evitar e prevenir situações que possam causar ineficiências na produção.

As ferramentas de gestão como o planejamento e o controle são interdependentes e não podem ser executados isoladamente, pois ambos, quando bem implementados, são um fator propulsor para garantir prazos, custos e qualidade, contribuindo para o cumprimento do disposto no monumento descritivo.

A elaboração do presente estudo é importante e justifica-se pelo fato de que o planejamento de obras públicas é uma das atividades mais importantes da obra, pois está relacionado a estratégia a ser definida para alcance do objetivo.

Por meio de pesquisa bibliográfica e estudo de caso apresentado, determinou-se que um projeto é considerado bem-sucedido quando planejado com sucesso, acompanhando desde sua fase inicial de estudos até sua efetiva conclusão, garantindo que tudo corra bem e acompanhando de forma estratégica seu percurso.

Hoje, para o desenvolvimento das projeções e acompanhamento das atividades, o uso de computadores são indispensáveis, um grande número de *softwares* vem sendo desenvolvidos para cada uma das diferentes atividades, dirigindo-se para o mesmo ponto: viabilidade para melhoria dos resultados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo. Direito administrativo. 4. ed. São Paulo: Método, 2018.

ALMEIDA, Herbert. Nova Lei de Licitações e Contratos esquematizada. [ebook] Estratégia Concursos, 2021.

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigmas na administração pública. FGV-EBAPE. Rio de Janeiro, vol. 10, nº 1, artigo 1, págs. 1-19, mar. 2012.

AMARAL, J. J. F. Como fazer uma pesquisa bibliográfica. Fortaleza. Universidade Federal do Ceará. 2007. Disponível em:
<http://200.17.137.109:8081/xiscanoe/courses-1/mentoring/tutoring/Como%20fazer%20pesquisa%20bibliografica.pdf> Acesso em: 25 de junho 2022.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. A Boa-fé e o Controle das Cláusulas Contratuais Abusivas nas Relações de Consumo. In: BENJAMIN, Antônio Herman de V. Revista de Direito do Consumidor, Vol. 6, São Paulo: RT, 1993.

BARCELOS, Bruno Maldonado; MATTS, João Guterrez de. Licitações e Contratos. Porto Alegre : SAGAH, 2017. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595021235/cfi/1!/4/4@0.00:55.9>. Acesso em: 28 set. 2022.

BARRETO, A.V. P.; HONORATO, C. de F. Manual de sobrevivência na selva acadêmica. Rio de Janeiro, RJ: Objeto Direto, 1998.

BORDALO, Rodrigo. Nova lei de licitações e contratos administrativos: principais mudanças. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BRASIL. Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: setembro de 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. [S. l.], 21 nov. 1986. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1980-1987/decreto-lei-2300-21-novembro-1986-365211-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: setembro de 2022.

BRASIL. Lei Federal 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. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: setembro de 2022.

BRASIL. Lei Federal 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: setembro de 2022.

BRASIL. Lei Federal Nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas -RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de

4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: setembro de 2022.

BRASIL 1922. Tribunal de Contas da União (TCU). Organização, Código de Contabilidade da União. Coleção das Leis do Brasil, V. 1., P. 82.

BRASIL 2021. Tribunal de Contas da União (TCU). Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas / Tribunal de Contas da União. 3. ed. Brasília: TCU, SecobEdif, 2013b.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. Rev. Bras. Enferm., Brasília (DF), 2004.

CARNEIRO, Mariana Tinoco. Planejamento e coordenação de escopo na construção civil. Trabalho de Conclusão de Curso de PósGraduação em Gerenciamento de Projetos da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2010

CARVALHO, Matheus. Gestão de Projetos da Academia à Sociedade. Curitiba: InterSaber, 2012.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 2 ed. Revista, ampliada e atualizada- Salvador. Juspodivm, 2015.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos, Administração Pública Voltada Para O Cidadão: Quadro Teórico Conceitual. Revista do Serviço Público. Ano 51. Núm. 3. Jul-Set. 2000.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo, 34ª Ed, Atlas, 12.02.2020, São Paulo.

GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 17ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

GUTERRES, Thiago. A nova lei de licitações: um panorama sobre as novidades no regime geral de licitações e contratos administrativos. Natal: Thiago Guterres, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2WAfKR6>. Acesso em: 28 set. 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). Censo Brasileiro de 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários ao RDC. São Paulo: Dialética, 2013. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Dialética, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 12 e 19.

KERZNER, Harold. Gestão de Projetos: As melhores práticas. 4ª. Edição. Porto Alegre: Bookman, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. Teoria Geral do Clima Organizacional: da revolução urbana à revolução digital. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 15. ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2010.

MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos. Curitiba. Zênite, 2012, pp. 45-46.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos / Joel de Menezes Niebuhr et al. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. 1. 283p.

NOVO, Benigno Núñez. Licitações e contratos administrativos. 2019. Livro digital.

OLIVEIRA, João Paulo Nogueira. Gerenciamento de Projetos no Setor de Engenharia. 2014. Livro digital.

ROSSI, Licínia. Manual de direito administrativo. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TEIXEIRA, Alberto. Guia da Cidadania para a Transparência: Prevenção contra a Corrupção. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006. Disponível em: <guia-dacidadania-para-transparc3aancia.pdf>. Acesso: 06 set. 2022

THAMAY, R. et al. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Comentada e Referenciada. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

VARGAS, Ricardo, MANUAL PRÁTICO DO PLANO DE PROJETO, 3ª edição. Editora Brasport (2007).

VENÂNCIO, P. M. M. Liderança e Motivação nas Organizações: O Papel do Líder na Construção da Imagem Institucional, 2017. Disponível em: <
https://run.unl.pt/bitstream/10362/30061/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_DE_TESSE_DOCUMENTO_OFICIAL_FINAL.pdf>. Acesso em: 12 dez.2022.

YIN, Robert K. Estudo de caso: Planejamento e Métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.