

A RELEVÂNCIA DO PLANEJAMENTO NA LEI Nº 14.133/2021



Licurgo Mourão

Pós-doutorando e Doutor em Direito – Universidade de São Paulo. Conselheiro substituto do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Extensões na Hong Kong University; California Western School of Law; Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne; The George Washington University.

Silvia Motta Piancastelli

Graduada em Direito pela Faculdade Milton Campos. Graduada em Administração de Empresas na UNA. Assessora de Conselheiro no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Sumário: 1. Introdução; 2. A nova Lei nº 14.133/2021 e a ênfase no planejamento; 3. Obras paralisadas devido à falta de planejamento da administração; 4. Considerações finais; Referências

Resumo: O princípio do planejamento foi colocado em primeiro plano na Lei nº 14.133/2021, trazendo um reforço às ações programadas, de modo a mitigar riscos e evitar compras, obras e contratações de serviços de forma impulsiva. Uma auditoria realizada no Tribunal de Contas da União (TCU) demonstra o quanto a falta de planejamento acarreta em prejuízos econômicos e sociais, com obras paralisadas por todo o país. Os dispositivos que dão ênfase ao planejamento, dentre outros, contidos na Lei nº 14.133/2021, motivam o presente estudo, para que a Administração Pública possa se beneficiar de instrumentos que viabilizem a seleção da proposta mais vantajosa nas licitações e contratações.

Abstract: Planning principle was highlighted in the new law nº 14.133/2021, reinforcing the programmed actions, in a way that could mitigate risks, and avoid impulsive purchases and actions. The articles that emphasize planning in the law nº 14133/2021 give reason to the present study, so the public administration could benefit itself of instruments that enable the selection of the most advantageous proposal in bids and contracts.

Palavras-chave: princípios; planejamento estratégico; Lei nº 14.133/2021; licitações; contratações; estudo técnico preliminar; plano de contratações anual; obras públicas.

Keywords: principles; strategic planning; Law nº 14,133/2021; bids; hires; preliminary technical study; annual hiring plan; public constructions.

1 INTRODUÇÃO

Para Peter Ferdinand Drucker, o trabalho do administrador pode ser definido como “planejar, organizar, ajustar, medir e formar pessoas”. Segundo o acadêmico, o papel do administrador é definir objetivos, sempre de acordo com o planejamento estratégico e orçamentário, ensinando que “planejar não diz respeito a decisões futuras, mas a implicações futuras de decisões presentes.”¹

Tendo por norte o planejamento estratégico para uma gestão de contratações eficiente, a condução das licitações cotidianamente realizada pela administração pública deve se organizar com ênfase na governança e nos princípios fundamentais contidos no art. 5º da nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei nº 14.133/2021. Alguns princípios, já contemplados na vetusta Lei nº 8.666/1993, tais como impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade e probidade administrativa, e outros, gratas novidades, como os do planejamento e da transparência.

¹ DRUCKER, Peter F. *O gestor eficaz*. Rio de Janeiro: LTC, 1990.

As auditorias realizadas e os estudos empíricos do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme serão expostos, indicam o quanto a falta de planejamento acarreta prejuízos econômicos e sociais, com obras paralisadas e dinheiro público mal utilizado, sendo a coletividade, infelizmente, a maior prejudicada.

A revisão bibliográfica e os dispositivos que dão ênfase ao planejamento, entre outros contidos na Lei nº 14.133/2021, embasam o presente estudo. Espera-se que a administração pública possa se beneficiar desses instrumentos, de modo a viabilizar a seleção da proposta mais vantajosa nas licitações e contratações, para atingir a economicidade e a qualidade dos produtos e serviços adquiridos e, conseqüentemente, os interesses da coletividade.

2 A NOVA LEI Nº 14.133/2021 E A ÊNFASE NO PLANEJAMENTO

O planejamento foi elevado a princípio das licitações e contratos, em conformidade com o *caput* do artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, tendo o legislador se dedicado, especialmente, à fase preparatória, em que a licitação se inicia e a administração pública “trata de planejar a futura licitação e contrato, definindo os seus objetos e todas as suas condições, o que deve, ao final, ser retratado no edital de licitação e documentos que lhe são anexos”, como leciona o professor Joel Niebuhr.²

Marçal Justen Filho³ ensina que o planejamento impõe a criação de procedimentos da atividade administrativa, reduzindo o subjetivismo decisório, fortalecendo escolhas racionais da administração e a gestão eficiente dos recursos. Planejamento é o contrário do imprevisto, e o planejamento estratégico, segundo Augustinho Vicente Paludo,⁴ é de responsabilidade da alta administração, com foco no longo prazo e na efetividade, abrangendo toda a organização, definindo rumos, objetivos, estratégias, entre outras questões.

Segundo Niebuhr,⁵ o planejamento das licitações inicia-se a partir do Plano de Contratações Anual (PCA), previsto no inciso VII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, porém, não vincula a administração pública, que pode dele divergir sem que isso provoque maiores repercussões. Bárbara Hosken de Sá Gomide⁶ leciona, sobre a relevância do PCA na rotina dos administradores no setor de contratações:

Conforme preconiza o dispositivo legal, o PCA visa à racionalização das contratações, e isso quer dizer que o objetivo é fazer uma programação da necessidade de determinada contratação, através da previsão de consumo, a partir do prognóstico da sua utilização provável e necessária.

Em que pese o dispositivo legal mencionar o Plano como uma possibilidade e não como uma obrigatoriedade, o PCA será o regulamento responsável por consolidar todas as contratações de bens e serviços previstas para o ano posterior e garantirá o alinhamento com o planejamento estratégico. Assim, muito embora pareça um ato burocrático, possui vantagens bastante expressivas, além de ser uma poderosa ferramenta para a construção de uma Lei Orçamentária com alto grau de eficácia.

Uma das mais destacadas vantagens para a Administração é que o planejamento possibilitará que a secretaria centralizadora do órgão reconheça as demandas semelhantes dos setores e as agrupe. Desse modo, haverá maior economicidade pela unificação do procedimento de seleção do fornecedor. (Grifos nossos)

2 NIEBUHR, Joel. *Licitação pública e contrato administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 439.

3 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratações administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 127 e 334.

4 PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. p. 32.

5 NIEBUHR, Joel. *Licitação pública e contrato administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 448.

6 GOMIDE, Bárbara Hosken de Sá. O planejamento anual de contratações previsto na lei 14.133/21 e as vantagens de sua aplicação. *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 18 out. 2022. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2022/10/o-pac-e-suas-vantagens-barbaraoskensagomide.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2023.

Tatiana Camarão⁷ observa que um dos principais gargalos na elaboração do PCA diz respeito à comunicação entre os níveis estratégico, tático e operacional da organização:

É importante que a demanda incluída no PCA tenha alinhamento com o que foi considerado prioritário pela organização. Para tanto, faz-se necessário o envolvimento do nível tático, o qual será o interlocutor entre as pontas (estratégico e operacional), a fim de que esse propósito seja alcançado.

O art. 11 da Lei nº 14.133/2021 elenca os objetivos do processo licitatório, entre os quais a promoção de um ambiente íntegro e o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, nos seguintes termos:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere **ao ciclo de vida do objeto**;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela *governança das contratações* e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no *caput* deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. (Grifos nossos)

Interessante novidade no inciso I do art. 11 da Lei nº 14.133/2021 é a observância quanto ao “ciclo de vida do objeto”. Considerando-se o objeto como produto, este já havia sido mencionado no art. 3º da Lei nº 12.305/2010,⁸ que institui a política nacional de resíduos sólidos e que conceituava:

Art. 3º [...]

IV - ciclo de vida do produto: série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final.

Na análise do ciclo de vida do objeto, devem ser considerados aspectos tais como: seu *modus operandi*, despesas com manutenção/atualização, obsolescência, a forma de descarte, entre outros fatores que possam influenciar diretamente sua vida útil.⁹

O inciso III estabelece a necessidade de se evitarem contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis, bem como o superfaturamento na execução contratual.

7 FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: www.forumconhecimento.com.br/livro/4367/4567. Acesso em: 15 fev. 2023.

8 BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 12.305*, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 6 mar. 2023.

9 Disponível em: www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/11. Acesso em: 25 jan. 2023.

O parágrafo único do art. 11 merece destaque, uma vez que define a alta administração como responsável pela governança das contratações, de modo a monitorar os processos licitatórios e as contratações. Sobre governança, Marinês Restelatto Dotti¹⁰ ensina, em sua obra dedicada ao tema, que “a boa administração é um direito da sociedade, a que corresponde um dever político e jurídico da administração pública”.

A promoção a um ambiente íntegro auxilia o administrador na prevenção de ocorrência de ilícitos e no combate à corrupção, visando assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico, bem como às leis orçamentárias. Nesse ponto, vale ressaltar o *compliance* – programa de integridade direcionado a mitigar os riscos relacionados à corrupção – como eficiente medida para evitar que empresas mal-intencionadas participem e vençam certames públicos nas esferas municipal, estadual e federal.

O art. 12 da Lei nº 14.133/2021 traz informações de ordem prática e elenca o que deverá ser observado no processo licitatório com relação a formalidades documentais, regras de apresentação de documentação obrigatória e forma de apresentação da proposta comercial, a serem observadas pelos interessados em participar das licitações.

Destaque para o inciso VII, sobre o Plano de Contratações Anual (PCA), que será elaborado a partir de documentos de formalização de demandas pelos órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo, com o objetivo de organizar/racionalizar as contratações e alinhá-las ao planejamento estratégico para subsidiar as respectivas leis orçamentárias.

Tatiana Camarão¹¹ esclarece que o PCA não é um instrumento jurídico, mas de gestão, que pode ser alterado ou redimensionado para adequar-se à necessidade do órgão. Para elaboração do PCA, a área responsável pela coleta das demandas das unidades administrativas deverá produzir uma espécie de documento-padrão para preenchimento.

O § 1º do art. 12 estabelece que o Plano de Contratações Anual (já definido no art. 6º) deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, além de observado pelo ente federativo na realização e execução das licitações e contratações. Tem-se, nesse ponto, a relevância da transparência, auxiliando o administrador tanto no planejamento das contratações quanto na tomada de decisões.

O art. 18 do capítulo II, Lei nº 14.133/2021, define o planejamento como a principal característica da fase preparatória do processo licitatório, devendo compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual, com as leis orçamentárias e, conseqüentemente, com o interesse público, devendo abordar todas as questões mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação, tais como (I) orçamento estimado com composição de preços; (ii) regime de fornecimento de bens, prestação de serviços ou de execução de obras; (iv) modalidade de licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa; (v) análise de riscos; (vi) motivação sobre o momento da divulgação do orçamento, observado o art. 24 da referida lei.¹²

10 DOTTI, Marinês Restelatto. *Governança nas contratações públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 39. Disponível em: www.forumconhecimento.com.br/livro/1803. Acesso em: 23 fev. 2023.

11 FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 262. Disponível em: www.forumconhecimento.com.br/livro/4367/4567. Acesso em: 23 fev. 2023.

12 O art. 24 da Lei 14.133/2021 dispõe que, desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas. Segundo o inciso I do mesmo artigo, o sigilo não prevalecerá para órgãos de controle interno e externo.

O professor Marçal Justen Filho¹³ observa que o planejamento sempre envolve dificuldades decorrentes de diversos fatores, entre os quais, a dificuldade quanto ao conhecimento da realidade e em relação às projeções para o futuro. Em sua explicação sobre as etapas/fases do planejamento, ele esclarece que a primeira delas consiste na identificação das necessidades a serem satisfeitas; a segunda reside na determinação das alternativas possíveis de soluções; a terceira versa sobre a identificação dos recursos disponíveis, em termos econômicos e de pessoal; e a quarta etapa diz respeito à escolha da alternativa mais viável, tendo em vista os limites e as circunstâncias da realidade, e ainda:

Em muitos casos, o planejamento pode conduzir à conclusão da inviabilidade de a Administração conceber uma solução antecipada quanto ao modo concreto de enfrentamento das necessidades. Isso pode conduzir a atribuição ao particular da obrigação de elaborar o projeto básico e (ou) o projeto executivo.¹⁴

O parágrafo primeiro do artigo 18 dispõe acerca do estudo técnico preliminar (ETP). Logo no inciso I, há a previsão da descrição da necessidade da contratação, considerando-se “o problema a ser resolvido” sob a perspectiva do interesse público, delineados nos incisos seguintes os elementos do ETP que permitam a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

Dos treze incisos do art. 18, §1º, consoante o disposto no §2º, os de número I, IV, VI, VIII e XIII são obrigatórios no estudo técnico preliminar, e cabe à administração pública justificar a ausência dos demais elementos não contemplados no ETP. Segundo os incisos, *in verbis*:

I – descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; [...] IV – estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; [...] VI – estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; [...] VIII – justificativas para o parcelamento ou não da contratação; [...] XIII – posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

O estudo técnico preliminar, cuja definição está no art. 6º, inciso XX, constitui a primeira etapa do planejamento da contratação com foco no interesse público e “sua melhor solução”, servindo de base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados, caso se conclua pela viabilidade da contratação. No caso da verificação da viabilidade técnica da contratação pretendida, a equipe de planejamento, com base nas informações levantadas ao longo dos estudos técnicos preliminares, declara se a contratação será viável ou não para o atendimento da demanda.

Com vistas a se evitarem surpresas indesejadas, algumas diretrizes para elaboração de estudos preliminares podem passar por análises de aquisições anteriores para identificar as inconsistências ocorridas nas fases de planejamento da contratação, como a seleção de fornecedores, recebimento e utilização de materiais e equipamentos, com a finalidade de melhor adequação à necessidade da contratação, como se demonstra a seguir:

13 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratações administrativas*: lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 332-335.

14 JUSTEN FILHO, *Comentários à lei de licitações e contratações administrativas*, p. 332-335.



Fonte: Elaboração própria.

Concluído o estudo técnico preliminar, passa-se à elaboração do termo de referência, do anteprojeto, projeto básico ou executivo, que, conforme o caso, servirão para definir o objeto a ser licitado para atender à demanda da administração pública.

Os incisos IV e VI do § 1º do art. 18 tratam das estimativas de quantitativos e do valor da contratação, com destaque para a necessidade de que sejam acompanhadas da metodologia/memórias de cálculo, enquanto o inciso VIII versa expressamente sobre as justificativas para o parcelamento ou não da contratação. Sobre a estimativa de preços, Tatiana Camarão¹⁵ esclarece:

É consabido que a estimativa de preços assume várias funcionalidades no processo de contratação. É por meio da definição do preço que se verifica a adequação orçamentária. Para além disso, o valor levantado serve de parâmetro para o julgamento da proposta comercial vencedora.

O inciso V do § 1º do art. 18 dispõe sobre o levantamento de mercado, que, segundo estudo da Universidade Federal da Paraíba,¹⁶ podem

[...] ser analisadas aquisições similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração. Em situações específicas ou nos casos de complexidade técnica do objeto, poderá ser realizada audiência pública para coleta de contribuições a fim de definir a solução mais adequada visando preservar a relação custo-benefício. Elaborar quadro identificando as soluções de mercado (produtos, fornecedores, fabricantes etc.) que atendem aos requisitos especificados e, caso a quantidade de fornecedores seja considerada restrita, verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, de modo a avaliar a retirada ou flexibilização destes requisitos.

Um ponto de destaque da Lei nº 14.133/2021 é a previsão do § 1º, inciso X, que impõe a necessidade de a administração pública prever no ETP as providências a serem adotadas previamente à celebração do contrato, “inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual”, reafirmando a ideia de mitigação de riscos e as ações planejadas na contratação.

A Lei nº 14.133/2021 revela a importância estratégica do *compliance* para além da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e estabelece novas regras que incentivam ou determinam sua adoção. Foram especialmente quatro novas disposições a respeito do tema: (I) a obrigatoriedade de adoção de

15 FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 274. Disponível em: www.forumconhecimento.com.br/livro/4367/4567. Acesso em: 27 fev. 2023.

16 BRASIL. Ministério da Educação. Universidade Federal da Paraíba. Pró-Reitoria Administrativa. *Estudos técnicos preliminares*. Disponível em: <https://licitacao.paginas.ufsc.br/files/2020/06/Estudos-T%C3%A9cnicos-Preliminares-e-Docmento-de-Formalizacao-da-Demanda-Materiais.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2023.

Programa de Integridade em até 6 (seis) meses após a celebração de contratos de grande vulto (art. 25, § 4º); (II) como critério de desempate, caso duas empresas apresentem a mesma proposta (art. 60, IV); (III) a redução da penalidade por descumprimento da norma, caso se comprove a existência de um Programa de Integridade (art. 155, § 1º, V); e (IV) reabilitação de empresas declaradas inidôneas (art. 163, parágrafo único).

O art. 40 da Lei nº 14.133/2021 dispõe acerca do planejamento de compras, que deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar alguns fatores, tais como: (i) condições de aquisição; (ii) condições de processamento por meio de registro de preços; determinação de quantidades em função do consumo e utilização prováveis; (iii) condições de guarda e armazenamento que não permitam sua deterioração; e, ainda, (iv) atendimento a princípios da padronização, de parcelamento quando for vantajoso e de responsabilidade fiscal.

Merece ainda menção o art. 174, que cria o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio oficial eletrônico que conterá, segundo o inciso III, um sistema de **planejamento e gerenciamento de contratações, incluído o cadastro de cumprimento de obrigações previsto no § 4º do art. 88. Segundo André Cantarino,**¹⁷

Essa centralidade do planejamento pode levar à tendência de que obras repentinas com interesses pontuais ou obras “aventureiras” não sejam executadas, já que toda e qualquer obra deve ser devidamente identificada e justificada e estar em consonância com a disponibilidade financeira (orçamento).

Com isso, a Administração Pública atenderá o princípio da transparência, já que em razão do planejamento realizado previamente e que deve ser seguido, será de conhecimento de todos o procedimento de tomada de decisões para a contratação e execução de obras públicas, assegurando um ambiente de maior segurança jurídica. (Grifos nossos)

Verifica-se, portanto, que a nova Lei nº 14.133/2021 trouxe instrumentos capazes de auxiliar o administrador em um planejamento consistente, alinhado aos interesses e necessidades da organização. O ETP não deve ser feito de forma automática, *pro forma*, mas sim deve refletir a necessidade da administração, alinhada ao orçamento e almejando sempre o interesse público, pois, se assim for, trará benefícios para as contratações públicas em sua etapa preliminar.

3 OBRAS PARALISADAS DEVIDO À FALTA DE PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO

O Tribunal de Contas da União, em relatório de auditoria do ano de 2019, realizou um amplo diagnóstico sobre as obras paralisadas no país com recursos da União – Acórdão nº 1.079/2019,¹⁸ de relatoria do ministro Vital do Rêgo – e suas principais causas. Os dados fornecidos nesse julgado¹⁹ alertam para o fato de que pelo menos R\$ 144 bilhões já investidos pela União em empreendimentos se encontram paralisados.

17 CANTARINO, André. *Planejamento: a pedra de toque na nova lei de licitações*. Disponível em: <https://lageportilhojardim.com.br/blog/planejamento-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 1º fev. 2023.

18 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.079/2019. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Data da sessão: 15/5/2019. Publicação no *DOU* de 24/5/2019.

19 Idem. Secom. Obras paralisadas no país – causas e soluções. Acórdão 1.079/2019. Processo TC 011196/2017-1. Relator Min. Vital do Rêgo. Data da sessão 15/5/2019. Publicado no *DOU* de 24/5/2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/obras-paralisadas-no-pais-causas-e-solucoes.htm>. Acesso em: 1º fev. 2023. As bases de dados analisadas foram as seguintes:

- a. Órgãos Públicos – Acompanhamento de Obras – TCU da Caixa Econômica Federal (CEF) – abril/2018;
- b. Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (MEC) – abril/2018;
- c. Fundação Nacional de Saúde (Funasa) – abril/2018;
- d. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – fevereiro/2018;
- e. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) – abril/2018.

O ministro Vital do Rêgo diferencia, no referido Acórdão nº 1.079/2019, o valor executado das obras do valor relativo a prejuízos financeiros, *in verbis*:

É importante destacar que o valor já executado é diferente do valor relativo a prejuízos financeiros. Enquanto o primeiro se refere ao investimento já realizado, o segundo é de difícil mensuração, isso porque o prejuízo de cada empreendimento deve ser analisado individualmente, conforme a funcionalidade obtida em cada etapa, a necessidade de refazimento dos serviços, o risco de não conclusão da obra e o custo de oportunidade do valor já investido no empreendimento.

[...]

O valor total dos contratos paralisados soma a monta de R\$ 144 bilhões. Assim, de acordo com a análise dos bancos de dados, o valor total a ser desembolsado para concluir as obras paralisadas é da ordem de R\$ 132 bilhões, isso desconsiderando gastos adicionais de difícil mensuração, como, por exemplo, eventuais serviços que necessitarão ser refeitos.

Em estudo intitulado “Impacto econômico e social da paralisação de obras públicas” (2018),²⁰ contido no referido acórdão, Cláudio R. Frischtak reuniu obras paralisadas nos bancos de dados da Caixa, Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE) e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e considerou o valor total de R\$ 76,7 bilhões para sua conclusão. Tal cifra, de acordo com o autor, refere-se ao informado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para a retomada de 7.439 obras que se encontravam paralisadas e deveriam ser finalizadas até 2018. Entretanto, devido a uma série de incertezas mencionadas no trabalho, foram definidos três valores possíveis para conclusão das referidas obras paralisadas: um limite mínimo de R\$ 39,5 bilhões, um limite máximo de R\$ 143,7 bilhões e um montante, apontado como a melhor estimativa, de R\$ 76,7 bilhões.

Outro dado que chama a atenção no acórdão, para além dos prejuízos financeiros devido à falta de planejamento por parte da administração pública, é com relação aos prejuízos sociais, haja vista que a população se vê privada do atendimento ocasionado por obras paralisadas de creches, hospitais públicos e pela falta de esgotamento sanitário. A Tabela 1,²¹ a seguir, reproduz o estudo acerca das obras de creches paralisadas e a quantidade de crianças desassistidas:

Tabela 1 – Quantidade de creches – Projeto Proinfância

Tipologia	Quantidade de obras paralisadas	Alunos em cada creche	Quantidade não atendida
MI – Escola de Educação Infantil tipo B	126	224	28.224
MI – Escola de Educação Infantil tipo C	30	120	3.600
Projeto 1 Convencional	79	376	29.704
Projeto 2 Convencional	60	188	11.280
Projeto tipo B – Bloco estrutural	6	224	1.344
Projeto tipo C – Bloco estrutural	2	120	240
Total geral	303	–	74.392

Fonte: Secom TCU. Acórdão nº 1.079/2019 – Relatoria Min. Vital do Rêgo.

No que tange ao prejuízo indireto em obras de creches financiadas pelo governo federal, Frischtak²² salienta que a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado se reuniu, em fevereiro de 2018, para

20 FRISCHTAK, Cláudio R. Impacto econômico e social da paralisação das obras públicas, 2017. p. 51 *apud* BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.079/2019. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Data da sessão: 15/5/2019. Publicação no *DOU* de 24/5/2019.

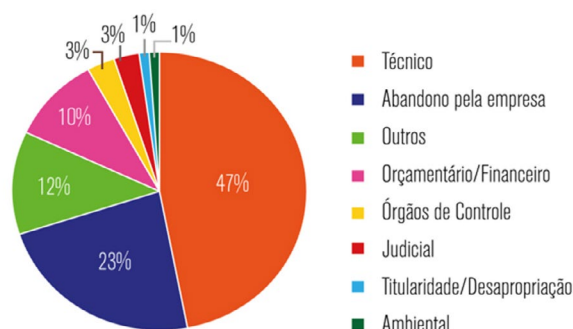
21 Conf. Tabela 11 – Quantidade de creches. *In*: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secom. Acórdão 1.079/2019. p. 17. Processo TC 011196/2017-1. Relator Min. Vital do Rêgo. Data da sessão: 15/5/2019. Publicado no *DOU* de 24/5/2019.

22 FRISCHTAK, Cláudio R. Impacto econômico e social da paralisação das obras públicas, 2017. p. 51 *apud* BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.079/2019. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Data da sessão: 15/5/2019. Publicação no *DOU* de 24/5/2019.

discutir com autoridades e especialistas a paralisação de cerca de três mil obras de creches financiadas desde 2013 pelo governo federal, em parceria com os municípios. Com base nesse número, o impacto direto anual estimado na renda das famílias seria uma perda na ordem de R\$ 420 milhões, sendo o valor considerado num horizonte de vinte anos, a uma taxa de desconto de 6% de R\$ 4,8 bilhões.

O relatório analisa também as paralisações registradas no banco de dados do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) que tenham mais de um ano. A seguir, no Gráfico 1,²³ ilustram-se os principais motivos das interrupções das obras:

Gráfico 1 – Motivos das paralisações das obras constantes do banco de dados do PAC



Fonte: Secom TCU. Acórdão nº 1.079/2019. Relatoria Min. Vital do Rêgo.

A Tabela 2,²⁴ abaixo, apresenta os dados do Gráfico 1 acrescidos dos números relativos à quantidade de obras paralisadas no banco de dados do PAC, de acordo com os motivos da paralisação.

Tabela 2 – Motivos das paralisações das obras constantes do banco de dados do PAC

Motivo de paralisações	Número de obras	
	Qtd.	% relativo
Técnico	1.359	47%
Abandono pela empresa	674	23%
outros	344	12%
Orçamentário/financeiro	294	10%
Órgãos de controle	93	3%
Judicial	83	3%
Titularidade/ desapropriação	35	1%
Ambiental	32	1%
Total geral	2.914	100%

Fonte: Secom TCU. Acórdão nº 1.079/2019 – Relatoria Min. Vital do Rêgo.

O ministro Vital do Rêgo²⁵ alerta que os prejuízos decorrentes da interrupção de uma obra compreendem, além dos valores já aplicados em sua execução, outros que são de difícil mensuração, e observa:

23 Conf. Tabela 5 – Motivos das paralisações das obras constantes do banco de dados do PAC. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secom. Acórdão 1.079/2019. p. 55. Processo TC 011196/2017-1. Relator Min. Vital do Rêgo. Data da sessão: 15/5/2019. Publicado no DOU de 24/5/2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/obras-paralisadas-no-pais-causas-e-solucoes.htm>. Acesso em: 1º fev. 2023.

24 *Idem*.

25 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secom. Obras paralisadas no país – causas e soluções. Acórdão 1.079/2019. Processo TC 011196/2017-1. Relator Min. Vital do Rêgo. Data da sessão 15/5/2019. Publicado no DOU de 24/5/2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/obras-paralisadas-no-pais-causas-e-solucoes.htm>. Acesso em: 1º fev. 2023.

Uma obra não concluída no tempo certo consome os recursos nela aplicados sem gerar retorno para a sociedade, além de limitar o crescimento econômico do País, por interromper a movimentação da economia local com a restrição de empregos diretos e indiretos gerados.

Há ainda o custo associado ao desgaste das obras que permanecem por muito tempo sem execução, com suas estruturas sob a ação de intempéries. Em alguns casos, a obra não pode ser retomada sem intervenções para recuperar os estragos decorrentes do abandono, e tais medidas envolvem custos adicionais incorporados ao valor total da obra.

De acordo com as conclusões da auditoria no referido acórdão, constatou-se que a elaboração prévia de projeto executivo permitiria a realização de orçamentos realísticos e que tal lacuna perpassa elementos que precedem a elaboração do projeto propriamente dito. Essa fala do ministro pode ser traduzida em falta de planejamento e de avaliação pormenorizada dos projetos a longo prazo por parte da administração pública.

O relatório constante no Acórdão nº 1.079/2019 demonstra que, em relação ao objeto da contratação envolvendo recursos federais, houve deficiências na etapa de projeto e planejamento, já que obras praticamente não foram iniciadas por restrições de engenharia. O problema acarretou o encerramento do contrato inicial e a necessidade de recontração das obras – hoje totalmente paralisadas, envolvendo custos adicionais, como de mobilização geral e esforços administrativos dos atores envolvidos.

Destaca-se, no referido acórdão, a situação de seis obras de grande vulto que chamaram a atenção pela importância socioeconômica de que se revestem, identificados os valores já investidos e as principais causas de paralisação no Tabela 3,²⁶ a seguir:

Tabela 3 – Obras de grande vulto. Obras paralisadas no país – causas e soluções

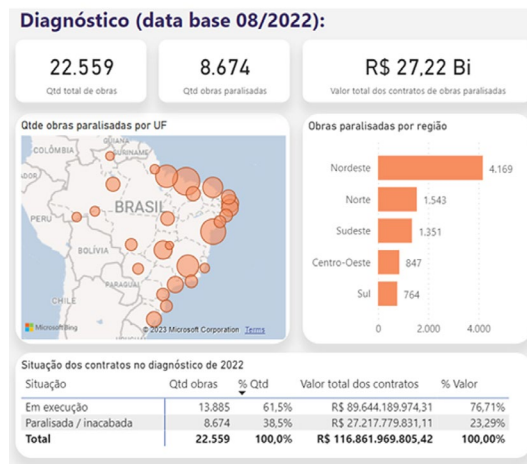
Obra	Valor já investido	Causas de paralisação
Usina Termonuclear de Angra 3	R\$6,68 bilhões (conforme relatório de julho/2018 da Eletronuclear)	Paralisada desde 2015, inicialmente pela situação financeira deficitária da Eletronuclear e a dificuldade de se conseguir aumento da margem de financiamento junto ao BNDS.
Complexo Petroquímico do estado do Rio de Janeiro (Comperj)	R\$12,5 bilhões (até fev./2015)	Paralisado desde 2015, em razão de falhas de projeto e de planejamento do negócio.
Porto de Salvador (ampliação de quebra-mar)	R\$3,2 milhões (até dez/2016)	Paralisado desde 2017, em razão do abandono da empresa, após a expedição de medida cautelar pelo TCU.
Ferrovias Norte-Sul (FNS)	R\$1,924 bilhão	Trechos paralisados desde 2018, em razão da rescisão unilateral após a paralisação dos serviços pela contratada.
Ferrovias de Integração Oeste Leste (Fiol)	R\$1,564 bilhão	Trechos paralisados desde 2017, em razão da suspensão de contratos por restrições orçamentárias.

Fonte: Secom TCU. Acórdão nº 1.079/2019, DOU de 24/5/2019.

No painel informativo a seguir (Figura 1), referente ao acompanhamento das obras paralisadas, é possível verificar a consolidação dos dados obtidos no Acórdão nº 1.079/2019 – TCU – Plenário, na data-base de 8/2022. Vejamos:

²⁶ Conf. Tabela 3 – Obras de grande vulto. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secom. Acórdão 1.079/2019. p. 52. Processo TC 011196/2017-1. Relator Min. Vital do Rêgo. Data da sessão: 15/5/2019. Publicado no DOU de 24/5/2019.

Figura 1 – Diagnóstico (data-base 08/2022)



Fonte: Tribunal de Contas da União.²⁷

Em outro estudo sobre o mesmo tema, verificando-se dados sobre obras inacabadas no site do Senado Federal,²⁸ de 30 mil contratos financiados pelo FNDE desde 2007, mais de 3,6 mil estão inacabados ou paralisados, o que equivale a 12% do total. Considerando-se apenas as 2,5 mil obras classificadas como inacabadas, o órgão desembolsou pelo menos R\$ 1,2 bilhão até 2019. Desses projetos, 352 nem sequer chegaram a começar.

O diretor de Gestão de Articulação e Projetos Educacionais do FNDE, Gabriel Vilar, participou de um debate com os senadores e alertou para a gravidade da situação, dizendo que há casos de obras que não foram iniciadas, mas cujos recursos foram pagos na totalidade.²⁹

Dos exemplos colacionados, verifica-se o quanto a falta de planejamento prejudica as licitações, que resultam em contratações equivocadas, onerosas e que trazem enorme prejuízo não só para a administração, como também para todos nós, sociedade.

A falta de planejamento no início do processo licitatório acarreta infundáveis “remendos”. Muitas vezes, em casos de obras e serviços paralisados, deve-se recontratar, refazer, promover aditivos contratuais, esmanchar o que já havia sido feito ou, até mesmo, como observado, abandonar a obra por falta de recursos financeiros. O ministro Vital do Rêgo,³⁰ em seu relatório de auditoria, por fim, alerta:

Enquanto que nos casos mais exitosos, o planejamento de longo prazo e a análise da viabilidade técnica, econômica e ambiental dos projetos foram efetuados previamente à tomada de decisão de investir, *nos casos de insucesso, a precariedade do processo de avaliação dos projetos antes da tomada de decisão ficou evidente.* (Grifos nossos)

27 Dados consolidados de contratos relacionados a obras paralisadas, conforme Acompanhamento do Acórdão 1.079/2019 – TCU – Plenário. Disponível em: www.tcu.gov.br/Paineis/Pub/?workspaceld=77067ac5-ed80-45da-a6aa-c3f3fa7388e5&reportId=23a3a08b-9617-4f7b-ba36-41eecbb17175. Acesso em: 17 mar. 2023.

28 ACCIOLY, Dante. Falta de dinheiro, falhas de projeto e omissão política geram 14 mil obras inacabadas. *Agência Senado*. Publicado em: 10/6/2022. Disponível em: www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/06/falta-de-dinheiro-falhas-de-projeto-e-omissao-politica-geram-14-mil-obras-inacabadas. Acesso em: 27 fev. 2023.

29 ACCIOLY, Dante. Falta de dinheiro, falhas de projeto e omissão política geram 14 mil obras inacabadas. *Agência Senado*. Publicado em: 10/6/2022. Disponível em: www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/06/falta-de-dinheiro-falhas-de-projeto-e-omissao-politica-geram-14-mil-obras-inacabadas. Acesso em: 27 fev. 2023.

30 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secom. Obras paralisadas no país – causas e soluções. Acórdão 1.079/2019. Processo TC 011196/2017-1. Relator Min. Vital do Rêgo. Data da sessão: 15/5/2019. Publicado no *DOU* de 24/5/2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/obras-paralisadas-no-pais-causas-e-solucoes.htm>. Acesso em: 1º fev. 2023.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O administrador deve definir previamente seus objetivos e metas, de acordo com um planejamento estratégico e orçamentário, visando absorver as normas atinentes ao planejamento na nova Lei nº 14.133/2021.

Parece óbvio, mas não é. Planejar é estudar, antever, organizar-se para o agir e alcançar aquele objetivo futuro. A ausência de planejamento na iniciativa privada pode levar à bancarrota negócios sólidos e proeminentes. Assim também deveria ser no setor público. Planejar significa antever possíveis cenários para, só então, partir para a ação.

O Brasil tem um problema com relação a planejamento, principalmente – como se verifica no recente estudo do TCU – no que concerne às licitações e contratações, resultando em obras inacabadas, pessoas desassistidas, sociedade lesada. Há que se modificar tais paradigmas.

Espera-se, com a Lei nº 14.133/2021, que trouxe em seu arcabouço diversas inovações relativas ao planejamento estratégico, que essa realidade evolua e que não haja tantos prejuízos financeiros e sociais com obras que não atingem seu objetivo final, compras que têm de ser refeitas devido à baixa qualidade de produtos, medicamentos que estragam ou faltam nas prateleiras devido à ausência de planejamento na logística de distribuição. Infelizmente, maus exemplos são infinitos na recente e remota história da administração pública brasileira.

As consequências da falta de planejamento são sentidas pela sociedade e suportadas por todos nós, administradores e administrados. Não raro, o interesse público fica em último plano, dando lugar ao interesse de poucos, que se aproveitam das falhas ocorridas em processos licitatórios mal concebidos e executados.

A nova Lei nº 14.133/2021 trouxe novas diretrizes com foco no planejamento, alertando a todos que este é fundamental. Deve-se, a partir daí, almejar a boa governança, que é direito de todos. Que ela traga, de fato, novos estândares e mais adesão dos administradores públicos na condução das licitações e contratações. Nas palavras do professor Carlos Motta,³¹ “a lei não pode evitar a corrupção, mas a sociedade, esta sim, pode eliminá-la através da participação e da vigilância.”

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Dante. Falta de dinheiro, falhas de projeto e omissão política geram 14 mil obras inacabadas. *Agência Senado*, 10 jun. 2022. Disponível em:

www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/06/falta-de-dinheiro-falhas-de-projeto-e-omissao-politica-geram-14-mil-obras-inacabadas. Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa n. 1, de 10 de janeiro de 2019. Dispõe sobre 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 e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Disponível em: www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: www.forumconhecimento.com.br/livro/4367/4567. Acesso em: 23 fev. 2023.

31 MOTTA, Carlos Pinto Coelho Motta. *Eficiência nas licitações e contratos*. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 536.

BRASIL. Ministério da Educação. Universidade Federal da Paraíba. Pró-Reitoria Administrativa. *Estudos técnicos preliminares*. Disponível em: <https://licitacao.paginas.ufsc.br/files/2020/06/Estudos-T%C3%A9cnicos-Preliminares-e-Documento-de-Formalizacao-da-Demanda-Materiais.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 12.305*, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 6 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 14.133*, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 6 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.079/2019. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Data da sessão: 15/5/2019. *Diário Oficial da União*, 24 maio 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/obras-paralisadas-no-pais-causas-e-solucoes.htm>. Acesso em: 1º fev. 2023.

CANTARINO, André. *Planejamento: a pedra de toque na nova lei de licitações*. Disponível em: <https://lageportilhojardim.com.br/blog/planejamento-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 1º fev. 2023.

DOTTI, Marinês Restelatto. *Governança nas contratações públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DRUCKER. Peter F. *O gestor eficaz*. Rio de Janeiro: LTC, 1990.

FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: www.forumconhecimento.com.br/livro/4367/4567. Acesso em: 27 fev. 2023.

GOMIDE, Bárbara Hosken de Sá. O planejamento anual de contratações previsto na lei 14.133/21 e as vantagens de sua aplicação. *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 18 out. 2022. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2022/10/o-pac-e-suas-vantagens-barbaraoskensagomide.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratações administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho Motta. *Eficácia nas licitações e contratos*. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

NIEBUHR, Joel. *Licitação pública e contrato administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PALUDO, Augustinho Vicente. *Administração pública*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas. *Legislação comentada TCE-SP*. Disponível em: www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/18. Acesso em: 6 mar. 2023.