

## O planejamento das contratações públicas e as alterações contratuais

The planning of public contracts and contractual changes

Nayanne Brandão Galvão<sup>1</sup>

### RESUMO

O planejamento das contratações públicas é instrumento necessário para alcançar a eficiência tão pretendida no atendimento das necessidades administrativas, uma vez que identifica qual objeto urge contratar, bem como as definições precisas e razoáveis desse objeto. O planejamento traduz-se como um dever jurídico dos gestores públicos, pois, só por meio desse procedimento estão realmente capacitados a realizar contratações públicas que atendam efetivamente ao interesse público no melhor custo-benefício. No entanto, através de pesquisa bibliográfica e documental, percebe-se a ausência do planejamento, o que conduz a contratações públicas defeituosas, com sucessivas alterações contratuais lesivas ao erário..

**Palavras-Chave:** Planejamento. Contratações Públicas. Eficiência. Alterações Contratuais.

### ABSTRACT

Public contract planning is a necessary tool to achieve the desired efficiency in meeting administrative needs. The reason for that is because it effectively identifies which object is to be contracted, as well as the precise and reasonable definitions of that object. This planning translates as a

<sup>1</sup> Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Mestranda no Centro Universitário Christus – UNIChristus. Especialização em curso de Licitações e Contratos Administrativos no Centro Universitário 7 de Setembro – UNI7. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade Tecnológica de Palmas. Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza – Unifor. E-mail: nayannebg@gmail.com

legal duty of public administrators, since only through this procedure are they able to carry out public contracting that effectively meets the public interest in the best cost-benefit ratio. However, planning as a subject in bibliographical and documentary research has been shown to be scarce. This leads to faulty public contracting with successive contractual changes that can damage the treasury.

**Keywords:** Planning. Public Contracts. Efficiency. Contractual Changes.

Recebido: 11-07-2018

Aprovado: 08-08-2018

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente presencia-se um cenário político e social em que, de um lado, os reclamos da sociedade exigem a atuação do Estado na prestação de serviços públicos mais efetivos e, de outro lado, torna-se mais evidente a escassez orçamentária, sobretudo em razão dos constantes e crescentes desvios do dinheiro público, assim como da realização de despesas antieconômicas.

Em virtude disso, um dos princípios constitucionais que mais precisam ser, nesse momento, concretizados é o da eficiência, o qual está consagrado no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Segundo o mencionado princípio, a Administração deve buscar meios para prestar um serviço público de qualidade com o menor gasto possível e, para tanto, deve atuar no sentido de evitar desperdícios.

Um dos mecanismos essenciais para que a Administração consiga alcançar essa eficiência é o planejamento das contratações públicas, tendo em vista que, através dele, é possível otimizar tempo e recursos públicos.

No entanto, o que se percebe é a falta de empenho dos gestores para que o planejamento seja considerado etapa prévia e essencial às contrata-

ções públicas, principalmente porque costumam conduzir as contratações sob o enfoque da urgência.

Por essa razão, o presente artigo abordará a relevância do planejamento como fase imprescindível para as contratações públicas e os erros de impacto no planejamento como a incorreta identificação da necessidade administrativa, a qual ocasiona equívoco na definição do objeto contratual e nos seus respectivos quantitativos.

Será explanado, ainda, que a ausência ou a falha do planejamento é uma das principais responsáveis pelas alterações contratuais indevidas que geram danos ao erário.

## **2 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

De acordo com o entendimento da doutrina administrativista moderna (MENDES, 2012), o processo de contratação pública é subdividido em três fases, quais sejam: a fase interna, na qual se realiza o planejamento, a fase externa, em que se inicia com a publicidade da necessidade administrativa e finda com a escolha do vencedor e, por fim, a fase contratual, a qual tem por início a assinatura do instrumento contratual e por término a entrega do objeto.

No tocante à fase interna, faz-se necessário esclarecer, de imediato, que o planejamento da contratação pública não é sinônimo de planejamento da licitação. Como é de conhecimento, a licitação é um procedimento administrativo pelo qual a contratação pública pode se efetivar, no entanto, há outras formas legais de contratação pela Administração, como é o caso das contratações diretas amparadas nas hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação.

Assim sendo, planejar uma contratação pública é uma ação mais am-

pla do que planejar uma licitação, até mesmo porque é na fase de planejamento que o gestor verifica se a contratação pública deverá ser realizada por intermédio da licitação ou se poderá ser processada por contratação direta.

Sobre os termos gerais do planejamento, é cabível elucidar, ainda, que essa fase, em sua essência, é a mesma para todas as modalidades de licitação, sejam as disciplinadas na Lei nº 8.666/93, seja para o pregão regido pela Lei nº 10.520/02. Relativamente a essa afirmação, precisa é a explicação de Renato Geraldo Mendes (2016, p. 36):

Na verdade, não planejamos uma concorrência ou um pregão, mas uma contratação. Basicamente, o fato de adotar concorrência ou pregão não altera as etapas e os principais atos relativos ao planejamento. A escolha da modalidade altera a forma de condução da fase externa, mas não do planejamento. Claro que a escolha da modalidade, que é uma decisão que deve ser adotada por ocasião do planejamento, enseja algumas providências e decisões peculiares, mas isso não modifica a estrutura das diversas etapas que integram a fase de planejamento.

Ultrapassado esses aspectos, defende Mendes (2012) que a fase de planejamento é a mais importante da contratação pública, considerando que aquilo que é decidido no planejamento influi diretamente nas etapas posteriores e, principalmente, no fim almejado pela contratação, consoante será demonstrado adiante.

Na mesma linha de posicionamento, manifesta-se Marçal Justen Filho (2015, p. 221):

Não seria exagerado afirmar que qualquer reforma da legislação licitatória tem de passar por uma aplicação da severidade na estruturação das licitações, especificamente no tocante à fase interna. O cenário atual de problemas decorre, na sua esmagadora maioria, de planejamento inexistente ou inadequado da futura contratação.

Por outro lado, Mendes (2012), apesar de declarar que o planeja-

mento é a fase mais indispensável nas contratações públicas, não deixa também de afirmar que é a fase mais complexa para se pôr em prática, posto que, conforme indica, é no planejamento que se identifica a necessidade da administração contratante, que se definem os encargos, que se preveem a medidas para a redução dos riscos e que se estabelecem as regras do instrumento convocatório.

Os atos do planejamento devem se iniciar com a identificação, de forma consciente, da real necessidade da Administração e, por consequência, dos seus administrados. Essa necessidade consiste, em síntese, no problema que cabe à Administração resolver, de forma que, dentro do processo de contratação pública, o objeto contratual é a solução para tal problema.

Quanto à melhor forma para identificar a necessidade administrativa, ensina Mendes (2012) que o meio adequado é escutando os envolvidos com o problema, os quais, inclusive, serão os beneficiados com a solução. Todavia, ressalva o Professor, normalmente essa ação não é executada no planejamento em face da urgência em que os gestores colocam as contratações públicas.

Mendes (2012) certifica que o tempo que os gestores acreditam ter economizado na fase de planejamento não ouvindo os interessados é perdido na fase contratual, visto que a não oitiva dos reais conhecedores do problema gera, habitualmente, um erro na identificação da necessidade administrativa e, por consequência, na definição do objeto contratual. E que, inclusive, esse vício provoca sucessivas alterações contratuais, o que atrasa a entrega do objeto e provoca danos ao erário.

Justen Filho (2016, p. 221) também sustenta que a urgência pelo objeto contratual não pode impedir a identificação dos problemas e as respectivas correções, *in verbis*:

Acima de tudo, não se pode invocar a urgência na execução do objeto contratual para impedir a identificação dos problemas e as providências atinentes à sua correção. Afigura-se que a

supremacia dos direitos fundamentais, finalidade essencial da atividade estatal, exige uma contratação que seja postergada por algum tempo para ser bem executada, antes do que a realização apressada de uma licitação defeituosa, que redundará em grande quantidade de percalços.

Concernente à descrição do objeto contratual, o doutrinador Joel de Menezes Niebuhr (2015, p. 280) ressalta a importância de tal medida e acrescenta que cabe à Administração realizar um estudo de mercado. Veja-se:

O primeiro passo, nesse sentido, é a descrição do objeto da licitação, que, por vezes, se reveste de grande complexidade. Todas as demais exigências inseridas no instrumento convocatório dependem em tudo e por tudo da definição do objeto, porquanto devem ser erguidas de modo compatível e proporcional a ele.

A descrição do objeto do futuro contrato deve ser realizada com toda a precaução, valendo-se a Administração de estudos técnicos sólidos, para definir, de maneira precisa, o que realmente contempla o interesse público. Ora, é necessário que a Administração saiba o que quer e, para tanto, não há outro caminho afora o de procurar conhecer as possibilidades ofertadas no mercado, consultando especialistas a respeito do objeto que se pretenda contratar.

O especialista em Licitações e Contratos administrativos Amauri Domakoski (2013, p. 117) também alerta para a necessidade de um prévio estudo sobre o objeto que se pretende contratar:

Ao iniciar um processo de compras, é fundamental que o ator público responsável pela solicitação de compras faça um estudo detalhado da descrição do objeto ou serviço a ser contratado. Essa ação oferece garantias reais, aos atores públicos envolvidos nos processos de compras, bem como facilita o entendimento, por parte dos licitantes, do que exatamente está se pretendendo contratar quando da publicação do edital.

Em sequência, a fase de planejamento se dedica a definir o encargo, isto é, as obrigações a serem cumpridas pelos contratantes para a satisfação do objeto contratual, com vistas à sua concretização na melhor relação custo-benefício.

Informa Mendes (2012) que o objeto contratual é o núcleo do encargo, sendo sua obrigação principal, mas que o encargo compreende também todas as obrigações acessórias que são necessárias para a execução do seu objeto, obrigações estas que serão posteriormente reunidas no instrumento convocatório.

É imperioso frisar que a definição do encargo, através de um rigoroso processo de planejamento, permite uma melhor valoração dos custos envolvidos, em razão da minuciosa definição das obrigações a serem cumpridas pelo contratado e, por consequência, possibilita uma gestão mais racional dos recursos disponíveis.

Em relação ao “custo-benefício” e à racionalidade dos recursos públicos tão perseguidos nas contratações, pondera Mendes (2012) que, o que tem se observado dos contratos administrativos atuais, é que a opção pelo menor preço nem sempre é a mais vantajosa, pois há casos em que o preço oferecido pelo particular não o permite entregar o objeto contratual da forma como acordada, e, assim, acaba-se por não atender ao interesse público.

Nesses casos, é comum a ocorrência de rescisões contratuais indesejadas, acarretando a necessidade de novas contratações ou de seguidos aditivos para o aumento do valor a ser pago a contratada. Ao fim, o resultado é sempre o mesmo: prejuízo ao erário e à população que necessita dos serviços.

Por esses motivos, constata-se que a definição do encargo, através de um processo de planejamento, é um meio indispensável para se auferir a exequibilidade tanto dos valores estimados pela própria Administração, como dos valores ofertados pelos pretendentes contratantes.

É importante consignar, ainda, que o planejamento capacita o ges-

tor a tomar decisões mais acertadas, mormente nas contratações públicas, tendo em vista que, nesse estágio, realiza-se uma antecipação de fatos futuros, ocasião em que se preveem riscos e possíveis soluções para o caso destes se efetivarem. Desse modo, o planejamento resguarda o gestor de realizar contratações imprudentes, baseadas em meras intuições.

Como ato final do planejamento, definem-se as regras do certame, sendo essa etapa crucial para a elaboração adequada do projeto básico ou do termo de referência. Ressalte-se que o registro correto do objeto desejado pela Administração, em todas as suas especificidades, propicia aos próprios interessados que avaliem se possuem aptidão para a execução do objeto e possibilita que eles ofertem o preço pertinente.

Analisadas as ações que compõem o planejamento das contratações públicas, afere-se que o objetivo substancial desse procedimento é a elaboração de estratégias que permitam uma contratação que atenda efetivamente aos interesses da Administração sem desperdício de recursos públicos, afastando-se situações de risco e de emergência.

Decorre-se, assim, que o planejamento é um dever jurídico para o administrador, pois, como está obrigado a cumprir o princípio constitucional da eficiência e o da indisponibilidade do interesse público, precisa realizar o planejamento para evitar contratações dispendiosas ou ineficazes, bem como para agir de forma diligente frente aos recursos pertencentes a coletividade.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, reconhecendo a importância do planejamento e a consequente necessidade de mudanças no processo de contratação pública, instituiu um novo regramento sobre o procedimento de contratação de serviços – a Instrução Normativa nº 05, de 25 de maio de 2017, a qual trouxe importantes alterações e detalhamentos acerca das etapas do planejamento das contratações públicas.

Saliente-se que, apesar da citada Instrução Normativa ser de aplicabilidade obrigatória apenas para o âmbito federal, serve tal norma de importante diretriz para as demais esferas, principalmente em relação à



disciplina da fase de planejamento.

Nos termos da IN nº 05/2017/MPDG, a fase de planejamento é composta de três etapas: 1) estudos preliminares; 2) gerenciamento de riscos; e 3) termo de referência, para os pregões, ou projeto básico, para as demais modalidades de licitação.

Essa divisão é imprescindível para demonstrar que o planejamento não se resume à elaboração do Termo de Referência ou do Projeto Básico, como é feito pela maioria dos órgãos e entidades, mas que este ato consiste na última etapa do planejamento, sendo resultado de um conjunto de decisões tomadas nas etapas anteriores.

Outra previsão elogiável da referida Instrução Normativa é a disciplinada em seus artigos 21 e 22, os quais dispõem que a etapa dos estudos preliminares e a do gerenciamento de riscos serão conduzidas por uma equipe de planejamento composta de servidores que possuem conhecimentos necessários para a completa execução dessas etapas.

Admitiu-se a utilidade de se constituir uma equipe multidisciplinar para fortalecer o planejamento e minimizar os riscos inerentes às contratações públicas, pois, com a presença dessa equipe, será possível definir adequadamente o objeto a ser contratado, a forma legal de contratá-lo e as soluções necessárias perante os possíveis problemas de cada caso.

Esclareça-se que a IN nº 05/2017/MPDG estabeleceu que as etapas que integram a fase do planejamento são, em regra, obrigatórias, sendo ressalvadas as etapas de estudos preliminares e gerenciamento de riscos nos casos de dispensa de licitação previstos nos incisos I, II, IV e XI, do art. 24, da Lei 8.666/93, e nos casos de inexigibilidade que se enquadrem dentro dos limites de valor previstos nos incisos I e II do art. 24 da mesma lei, provavelmente em razão da menor complexidade do objeto (nos casos dos incisos I e II) e em face da urgência da contratação (nas hipóteses dos incisos IX e XI).

Mais recentemente, o Governo Federal, visando otimizar o plane-

jamento das compras públicas, criou o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC, por meio do qual toda a Administração Pública Direta Federal, Autárquica e Fundacional, deve elaborar e inserir nesse sistema o seu Plano Anual de Contratações. Esse Plano deve conter todas as pretensões de aquisições de bens e contratações de serviços, obras e soluções de tecnologia da informação para o exercício seguinte.

As disposições sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e as regras para a elaboração do Plano Anual de Contratações estão definidas na Instrução Normativa nº 01, de 29 de março de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Destaque-se que o art. 6º da IN nº 01/2018/MPDG determina que a inclusão de qualquer item de contratação no Plano Anual de Contratações pressupõe, em regra, a prévia elaboração dos Estudos Preliminares e do Gerenciamento de Riscos, estando, assim, em perfeita harmonia com a IN nº 05/2017/MPDG.

Diante dessas novas ferramentas legais, o planejamento das contratações públicas passará a ser efetivamente realizado pelos órgãos e entidades contratantes federais e, a posteriori, acredita-se que todas as esferas de poder reconhecerão o planejamento como meio essencial para se alcançar a eficiência das compras públicas, adotando-o como fase obrigatória, à semelhança do modelo federal.

### **3 AS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS DECORRENTES DA AUSÊNCIA OU DA FALHA DO PLANEJAMENTO**

Sabe-se que os contratos administrativos podem ser alterados unilateralmente, sendo um dos privilégios conferidos à Administração em relação ao particular contratado, denominados de cláusulas exorbitantes; e podem ser modificados de comum acordo entre as partes, nas hipóteses

previstas nos incisos I e II, do art. 65, da Lei 8.666/93, respectivamente.

Em relação às alterações unilaterais, estas podem ser qualitativas, quando forem necessários modificações do projeto ou das especificações, para uma melhor adequação técnica; e quantitativas, quando restarem imprescindíveis acréscimos ou diminuições dos quantitativos do objeto que ensejam modificação do valor contratual.

Por sua vez, as alterações de comum acordo podem ocorrer quando for conveniente a substituição da garantia da execução; quando for necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço ou do modo de fornecimento, diante de verificação técnica que demonstre a inaplicabilidade dos termos contratuais originários; quando for necessário modificar a forma de pagamento, por circunstâncias supervenientes; e quando for necessário restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, caso fortuito ou força maior ou ainda fato do príncipe.

A lei em comento estabeleceu, ainda, um limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato para acréscimos e supressões, prevendo, entretanto, duas exceções: 1) no caso de reforma de edifício ou de equipamento, em que os acréscimos podem ser de até 50% (cinquenta por cento); e 2) no caso de acordo entre as partes, quando as supressões podem ultrapassar o limite de 25% (vinte e cinco por cento).

Ainda que a legislação permita as alterações contratuais, elas sujeitam-se às limitações da lei, conforme visto, e devem ser utilizadas como instrumentos de exceção para que se evitem os desvios de finalidade e a dissipação do dinheiro público.

O professor Joel de Menezes Niebuhr (2015, p. 959) coaduna desse entendimento e, por isso, assevera que:

A exceção é a alteração contratual cuja ocorrência pressupõe as devidas justificativas. Portanto, a Administração deve planejar os seus contratos adequadamente, realizando estudos

prévios consistentes, mormente no que tange à elaboração de projetos básicos.

A alteração contratual não é desejável. O melhor seria que os contratos fossem executados exatamente de acordo com os seus termos iniciais.

Niebuhr (2015, p. 959) argumenta, inclusive, que, muitos dos defeitos presentes na fase de execução contratual, poderiam ter sido identificados previamente:

Afora a ocorrência de fatos novos e imprevisíveis, é bastante comum que a Administração cometa equívocos no momento da definição do objeto da licitação pública e do contrato administrativo, em projeto básico ou em documento equivalente. É usual que a Administração defina de maneira inadequada as características do solo, subestime ou superestime quantitativos, indique insumo inadequado para a sua necessidade, etc. Não se trata, nestes casos, de situações imprevisíveis. A administração poderia tê-las identificado no momento apropriado, já na fase interna da licitação.

Alinhando-se a esse pensamento, Mendes (2012, p. 42) ratifica que a maior parte dos problemas ocorridos nas contratações públicas, por mais que só sejam verificados na fase de licitação ou de execução contratual, derivam de defeitos do planejamento. E que, se não for realizado o planejamento adequado para eliminação dos impasses, os prejuízos se tornarão cíclicos. Para uma melhor compreensão sobre o assunto, transcreve-se a seguir a sua interpretação:

Como não conseguimos identificar com precisão a fonte dos problemas, ou seja, o inadequado planejamento, as situações tendem a se repetir de forma cíclica, porque não atuamos de modo a eliminar a sua causa. Quando se elimina a consequência do problema, e não a sua causa, ele tende a se tornar cíclico, por isso temos tantas questões que se repetem e se renovam no tempo. Portanto, enquanto se pensar que o pro-

blema está na licitação e no contrato, ele continuará cíclico e crônico. Não adianta simplesmente determinar, por exemplo, que o acréscimo quantitativo do objeto deve ser reduzido de 25% para 10%, enquanto o planejamento não for melhorado. Problema de acréscimo contratual não nasce na execução do contrato, mas decorre da incapacidade de planejar a contratação, especialmente de identificar qual é a necessidade da Administração, ou seja, a causa do problema não está na terceira fase do processo, e sim na primeira etapa da primeira fase dele.

Percebe-se, assim, que se os gestores focassem em promover um planejamento eficiente das contratações públicas, afastariam as alterações contratuais desarrazoadas e conseqüentemente gerariam, para administração, uma maior economia, e para os administrados, o real atendimento das necessidades públicas.

No artigo “Planejamento das contratações e a elaboração do Termo de Referência”, Vareschini (2018) enfatiza também que um planejamento acurado evita, dentre outros problemas, as alterações contratuais desnecessárias, considerando que, por meio dele, permite-se ao órgão ou entidade contratante:

- a) Identificar suas principais necessidades, englobando objetos de mesma natureza que possam ser licitados conjuntamente;
- b) Definir adequadamente os quantitativos que serão necessários para atender a demanda, primando-se pela economia de escala e evitando-se tanto o excesso quanto a falta;
- c) Constatar o cabimento do Sistema de Registro de Preços, em face do objeto, da periodicidade da contratação e das condições de fornecimento e/ou execução, à luz dos parâmetros definidos nos arts. 4º, VII e 33 do Regulamento de Licitações e Contratos;
- d) Delimitar adequadamente o objeto, definindo as características mínimas que atendam a necessidade, sem restringir indevidamente a competitividade;
- e) Realizar ampla pesquisa de mercado para estimar o preço da contratação, a fim de se constatar a existência de recursos orçamentários, bem como para que a Comissão de Licitação tenha parâmetros para desclassificar propostas excessivas ou inexequíveis.

É necessário elucidar que não se está desconsiderando a possibilidade de ocorrência de eventos realmente imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis que ensejem a necessidade de alterações contratuais, mas o que ora se pretende é deixar explícito que o instrumento de alterações contratuais não deve ser utilizado como meio para corrigir falhas substanciais.

Verdadeiramente, as alterações contratuais, sobretudo as unilaterais, devem resultar de modificações nas situações de fato ou de direito posteriores à contratação, cabendo ao gestor externar as correspondentes justificativas.

Inclusive, é dever dos gestores motivar suas decisões quando da alteração do contrato administrativo, indicando um fundamento de relevo que imponha a necessidade da modificação contratual. Deve-se demonstrar, ainda, que o motivo invocado não existia ao tempo da contratação, sob pena de ser considerada inválida a alteração unilateral.

Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União. Confira-se:

Enunciado

Os acréscimos de serviços a contrato, conquanto justificados e realizados dentro dos limites legais, devem ser precedidos da demonstração de que a situação ensejadora das alterações não poderia ter sido constatada na época da contratação. Acórdão 1134/2017 – Plenário.

Enunciado

As alterações do objeto contratado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. Ademais, a justificativa técnica para o aditamento contratual deve ainda contemplar a análise dos quantitativos e dos valores dos serviços aditados, inclusive com pesquisas de mercado para

justificar a economicidade do termo de aditamento contratual. Acórdão 3053/2016 – Plenário.

**Enunciado**

Na execução de contratos, eventuais alterações do projeto licitado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fiquem adequadamente consignadas as justificativas das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deve estar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações, vedada a utilização de quaisquer justificativas genéricas. Acórdão 2714/2015 – Plenário

Contudo, entende-se que as circunstâncias do caso concreto devem ser sempre consideradas, pois, mesmo que, em regra, a alteração contratual decorrente de equívocos na etapa do planejamento deva ser invalidada, a referida regra deve ser atenuada quando a anulação do contrato ou mesmo a realização de novo procedimento licitatório traga maior prejuízo à Administração do que a manutenção das alterações contratuais.

Frise-se, ainda, que, independentemente do contrato ser mantido ou não, deve a Administração proceder com a responsabilização dos agentes envolvidos no planejamento defeituoso ou ausente, imputando-lhes as consequências das suas condutas.

#### **4 CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, compreende-se que o planejamento adequado é o meio indispensável para se alcançar eficiência nas contratações públicas, tendo em vista que, nessa fase, definem-se, criteriosamente, as reais necessidades do ente/órgão contratante; a solução para tanto e o seu correto dimensionamento – isto é, o objeto contratual e os correspondentes quantitativos –; assim como se identificam os reais custos envolvidos, atra-

vés da definição exata dos encargos a serem cumpridos pelos interessados.

No planejamento, permite-se uma maior redução de surpresas e prejuízos, uma vez que nessa fase se realiza uma gestão de riscos, na qual se antecipam possíveis fatos que interfiram negativamente nas contratações e, na ocasião, já se estabelecem possíveis soluções caso tais fatos se concretizem. Por consequência, o planejamento gera maior economia ao erário, pois através dele o gestor utiliza os recursos públicos disponíveis de forma mais consciente e eficaz.

Nessa senda, deve o planejamento ser etapa prévia e obrigatória às contratações promovidas pela Administração Pública, principalmente porque cabe ao gestor público administrar os recursos públicos da forma que melhor atenda ao interesse público.

Não obstante o planejamento ser um dever jurídico dos gestores, esta medida ainda se apresenta como uma grande deficiência da administração pública, a qual conduz as contratações públicas na base do imprevisto, sob o argumento da urgência. Em face disso, as contratações são inquinadas de vícios desde a identificação da necessidade administrativa, perpassando por erros na definição do objeto, dos encargos, dos custos.

Finalmente, concluiu-se que, em razão da ausência do planejamento, os contratos administrativos tendem a passar por sucessivas alterações contratuais lesivas, alterações essas que só deveriam ocorrer, consoante o ordenamento jurídico, quando perante fatos supervenientes, que não pudessem ser previstos na fase interna e que tivessem o condão de modificar a situação de fato ou de direito do caso concreto.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 1, de 29 de março de 2018. Dispõe sobre o Sistema



de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 2 abr. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2MSRQGN>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 5, de 25 maio 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo. Brasília, DF: 26 maio 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2nJasOJ>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo. Brasília, DF: 22 jun. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/1p7thEZ>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo. Brasília, DF: 18 jul. 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2GVMHiA>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1134/2017, de 31 de maio de 2017. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. **Plenário**, TCU.

Brasília, DF: 31 maio 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2PeVOvj>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3053/2016, de 30 de novembro de 2016. Relator: Benjamin Zymler. **Plenário**, TCU. Brasília, DF: 30 nov. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2vRbDjA>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2714/2015, de 28 de outubro de 2015. Relator: Benjamin Zymler. **Plenário**, TCU. Brasília, DF: 28 out. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2MYuOi9>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

DOMAKOSKI, A. **Como o governo compra**: Análises e procedimentos adotados. São Paulo: Atlas, 2013.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MENDES, R. G. **Processo de contratação pública**: Fases, etapas e atos. Curitiba: Zênite, 2012.

NIEBUHR, J. d. M. **Licitação pública e contrato administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

VARESCHINI, J. M. L. **Planejamento das contratações e a elaboração do Termo de Referência**. Disponível em: <<https://bit.ly/2MoEFBx>>. Acesso em: 15 mar. 2018.