

PLANEJAMENTO E CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES: OBJETIVANDO AUMENTAR A EFICIÊNCIA E EFICÁCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Queila Israel da Silva¹

Resumo

O objetivo do presente trabalho é descrever sobre o planejamento e o controle das contratações no âmbito da Administração Pública, identificando seus referenciais teóricos, pontos comuns com iniciativas governamentais para uso de ferramentas e/ou metodologias para aferição da eficiência e eficácia no alcance dos objetivos dispostos no art. 11 da Nova Lei de Licitações e Contratos que atendam às necessidades sociais da sociedade. A Lei n. 14.133/2021 trouxe importantes avanços nesse sentido, ao enfatizar o planejamento como etapa obrigatória e estratégica para as contratações públicas. Analisando conceitos, legislação aplicada à matéria e mecanismos que visam que a Administração cumpra com os objetivos estruturantes da governança pública, especialmente diante de desafios como recursos limitados, aumento da demanda por serviços e a necessidade de transparência e conformidade legal. Este artigo abordará o tema do planejamento e controle nas contratações públicas, com foco na busca pela eficiência, efetividade e eficácia administrativa.

Palavras Chaves: Planejamento, Controle, Eficiência e Eficácia.

Introdução

Na gestão pública contemporânea, para aplicar os recursos e alcançar os objetivos adequadamente, as contratações institucionais não devem ser por acaso, nem mesmo por imprevisto, deve existir o mínimo de planejamento e controle de forma adequada para o alcance dos objetivos previsto no art. 11 da Lei n. 14.133/21. O planejamento e o controle nas contratações públicas, com foco na busca pela eficiência e eficácia administrativa, estabelece orientações claras para o planejamento estratégico, alinhado às diretrizes orçamentárias e ao controle das contratações públicas no Brasil.

Destaca-se a importância de instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Plano Anual de Contratações (PAC), que permitem um planejamento integrado e fundamentado. Além disso, o controle é apontado como garantidor da eficácia, por meio de monitoramento contínuo, uso de indicadores de desempenho e auditorias. Também são sugeridos mecanismos para aumentar a eficiência, como a digitalização, a capacitação de servidores, a gestão de riscos e as políticas de “*compliance*”.

¹ Bacharel em Administração. Graduanda em Direito pela Faculdade Metropolitana. Pós-Graduanda em MBA Licitações e Contratos: Governança e Gestão em Contratações e Aquisições Públicas. Pregoeira e Gestora de Atos e Normas Licitatórias do IPAM/PVH/RO, Presidente da CPL. Palestrante e Consultora em licitação e contratos administrativos. Ex Diretora Administrativa e Financeira da Funcultural; Ex Assessora Técnica da Secretaria de Agricultura Mun. de Porto Velho; Prêmio "Servidor Inovador", projeto "Viabilidade de invenção dos procedimentos da Lei nº 8.666/93"; Mais de 12 (doze) anos de experiência em compras públicas. Coautora no Livro: Quintas, Alcione Silva. Et.al. Pregoeiros e Agentes de Contratação: Desvendando a Lei 14.133/21 em Perguntas e Respostas/Alcione Silva Quintas, Jamil Manasfi da Cruz e Hamilton Bonatto - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. Publicação Revista Internacional: "Learning for socialinnovation by Bloom's Tax" em Revista Internacional, ISSN: 2249-894X, Associated & Indecid by EBSCO, USA, 2014.

Conclui-se que a combinação de planejamento estratégico e controle eficaz promovem a otimização do uso dos recursos públicos, atendendo às demandas sociais com qualidade e responsabilidade. Este artigo busca analisar, portanto, os princípios, os mecanismos e os desafios relacionados ao planejamento e ao controle das contratações, com base em uma abordagem teórica e prática, almejando contribuir para o aprimoramento da gestão pública.

Eficiência e Eficácia: Conceitos Aplicados às Contratações Públicas

Para Chiavenato (2008), existe uma enorme diferença entre eficiência e eficácia. A eficiência está relacionada ao uso adequado dos recursos disponíveis, concentrando-se nos meios, como métodos, normas, procedimentos e programas, ou seja, em “fazer as coisas da maneira certa”. Por outro lado, a eficácia está vinculada ao alcance dos objetivos propostos, enfatizando “fazer as coisas certas”. Em outras palavras, enquanto a eficiência se dedica a realizar as atividades corretamente, a eficácia foca na relevância e no impacto das ações.

No âmbito das contratações públicas, esses conceitos, embora complementares, nem sempre se manifestam de forma simultânea. A eficiência representa o uso racional dos recursos para produzir resultados, reduzindo desperdícios. Já a eficácia está associada à capacidade de alcançar as finalidades públicas com qualidade e dentro dos prazos estabelecidos, promovendo o atendimento das necessidades coletivas.

Em termos de similaridade, a aplicação desses conceitos tem como objetivo assegurar que os processos de contratação pública sejam planejados e executados de forma a maximizar a efetividade das ações, melhorar a qualidade dos serviços oferecidos à população e, simultaneamente, reduzir os custos por meio de um gerenciamento mais eficiente.

Nesse contexto, o princípio da eficiência, que ganhou “status” constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, ao inserir o caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo, tornou-se um balizador no bom trato da coisa pública. Para Torres (2023), este princípio exige o melhor exercício possível pelo agente incumbido de desenvolver as atividades administrativas. Isso implica adotar práticas que assegurem a melhor alocação de recursos, transparência, celeridade e eficácia nos resultados, sempre em consonância com o interesse público.

Assim, para o Tribunal de Justiça Federal - TRF3 (2020), *“Eficiente é o que executa uma tarefa com qualidade, competência, excelência, com nenhum ou com o mínimo de erros. A eficiência está ligada ao modo de fazer uma tarefa. O eficaz faz o que é certo para atingir o objetivo inicialmente planejado. O eficiente faz com qualidade, mas nem sempre atinge um objetivo”*.²

Além disso, a Lei nº 14.133/21, em seu art. 5º, reforça os princípios norteadores das contratações públicas, incluindo a eficiência, o interesse público, o planejamento, a eficácia e a efetividade. Esses princípios consolidam a gestão pública orientada a resultados, exigindo que os gestores planejem e controlem as contratações com o objetivo de assegurar a conformidade e o alinhamento com as finalidades institucionais.

O ideal seria a Administração Pública alcançar a eficiência e eficácia ao mesmo tempo, então vejamos a vantagem no quadro abaixo:

Quadro 1: Eficiência e Eficácia na Administração Pública.

Aspecto	Eficiência	Eficácia
Definição	Realizar atividades de forma correta, utilizando recursos de maneira otimizada.	Alcançar os objetivos propostos, atendendo às finalidades públicas.
Foco	Nos meios : métodos, processos, normas e procedimentos.	Nos fins : resultados e impactos esperados.
Pergunta Chave	“Estamos utilizando os recursos da melhor forma possível?”	“Estamos atingindo os objetivos pretendidos?”
Exemplo Prático	Reduzir custos operacionais sem comprometer a qualidade do serviço prestado.	Oferecer um serviço público de qualidade que atenda às demandas da sociedade.
Relevância	Garantir que os recursos públicos sejam utilizados com racionalidade e minimização de desperdícios.	Assegurar que as políticas públicas produzam os resultados esperados e beneficiem a população.
Princípio Associado	Previsto no art. 37 da Constituição Federal, exige a melhor performance administrativa.	Expresso -no art. 5º da Lei nº 14.133/21, visa atingir objetivos com impacto positivo.
Indicador de Sucesso	Baixo custo e alto desempenho operacional nas atividades administrativas.	Alcance de metas e satisfação das necessidades da sociedade.
Desafio na Aplicação	Evitar foco exclusivo na redução de custos, comprometendo a qualidade dos serviços.	Priorizar objetivos relevantes sem descuidar da boa gestão de recursos.

Neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro³, define que *"O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, o qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para obter melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público."*

² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Eficaz, eficiente, efetivo: entenda a diferença entre esses termos.** Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/emag/emagconecta/conexaoemag-lingua-portuguesa/eficaz-eficiente-efetivo#:~:text=Eficiente%20%C3%A9%20o%20que%20executa,nem%20sempre%20atinge%20um%20objetivo.> Publicado em 21/09/2020 às 17h17 e atualizado em 04/12/2024 às 17h00, Acesso em: 15 jan. 2025.

³ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Portanto, esse enfoque transcende a atuação individual do agente público e abrange a administração como um todo, tratando de processos, normas e estruturas que orientam o funcionamento do sistema público na busca pela obtenção de resultados positivos.

Ressalta-se, ainda, que a eficiência na Administração Pública não é apenas uma responsabilidade individual do agente público, mas um compromisso sistêmico que depende de estruturas bem planejadas e disciplinadas, orientadas para resultados.

Por fim, o princípio do planejamento, que será abordado a seguir, merece especial atenção. Ele se configura como um elemento indispensável para a materialização da eficiência e da eficácia, estruturando as contratações públicas de forma que sejam devidamente alinhadas às necessidades da Administração Pública e à legislação vigente.

Planejamento: O Pilar da Eficiência nas Contratações Públicas

O planejamento é a base sobre a qual se constrói a eficiência na Administração Pública. Diferentemente da administração privada, onde o planejamento busca maximizar o lucro e a competitividade no mercado, na esfera pública ele visa atender a efetividade das ações, promovendo o uso racional dos recursos e a entrega de serviços de qualidade à população.

Enquanto na iniciativa privada o foco está na obtenção de resultados financeiros a partir da otimização de processos, na administração pública, por sua vez, o desafio é o de equilibrar a eficiência operacional com a eficácia no atendimento às necessidades da sociedade, garantindo transparência e “*accountability*.”

Dois instrumentos fundamentais evidenciam essa diferença de abordagem: o Plano Plurianual (PPA), que projeta diretrizes, metas e objetivos de longo prazo para quatro anos, e o Planejamento Estratégico Institucional, que articula estratégias de curto e médio prazo, considerando o ambiente interno e externo das instituições públicas. Esses instrumentos asseguram que os órgãos governamentais alinhem suas ações às prioridades, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, social e melhoria contínua na prestação de serviços e de aquisições.

Pois bem, vamos refletir sobre o papel do planejamento nas contratações públicas, fica evidente que ele não apenas sustenta a eficiência administrativa, mas também promove a

eficácia no alcance dos objetivos governamentais, diferenciando-se significativamente das práticas do setor privado ao colocar o interesse público no centro das decisões, focando na continuidade das ações e projetos do órgão com vistas ao futuro.

Pois bem, a base para o planejamento das contratações públicas bem-sucedidas está no art.12, inciso VII, da Lei n.14.133/21 que, exige a elaboração do Plano Anual de Contratações (PAC) consolidado, fundamentado no Documento de Formalização de Demandas (DFD) que levantará as necessidades, como meio de racionalizar as contratações e alinhar as ações às leis orçamentárias. O art.18 reforça que o planejamento é uma etapa preparatória essencial do processo licitatório, exigindo compatibilidade com o PAC e as leis orçamentárias e prevendo a inclusão do Estudo Técnico Preliminar para diagnosticar problemas e propor soluções técnicas e econômicas à necessidade identificada pelo órgão.

Segundo DEMING apud MOTA (2021), não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende e não há sucesso no que não se gerencia².

Dada a relevância, o doutrinador Torres (2023) enfatiza que não se deve prestigiar um planejamento meramente formal, que amplia custos transacionais, sem produzir resultados significativos no aperfeiçoamento da pretensão contratual ou definição do objeto da licitação.

Ao analisar o planejamento sob duas perspectivas, a atuação do agente público e a organização e a estruturação da Administração Pública, evidencia-se que ele é o principal vetor para alinhar a eficiência administrativa à eficácia no alcance dos objetivos governamentais.

Esse alinhamento visa garantir que o planejamento nas contratações públicas vá além de uma mera formalidade. Sem o mínimo de planejamento, o órgão público mergulha em um cenário de desorganização, marcado por demandas imediatistas e emergências fabricadas. Esse caos compromete a eficiência e a eficácia das ações administrativas, gerando desperdício de recursos e decisões precipitadas que impactam negativamente a execução de políticas públicas.

Além disso, a ausência de planejamento estratégico resulta na priorização de soluções temporárias, tendenciosas ou ainda onerosas, que frequentemente ignoram as reais necessidades institucionais e inviabilizam uma gestão pautada na continuidade, na previsibilidade e no alinhamento com o interesse público.

2 MOTA, Rafael Soares. *Indicadores de desempenho nas compras públicas*. Brasília, DF, 2021. <https://egov.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/Indicadores-de-desempenho-nas-compras-publicas.pdf>. acesso 15/01/2025.

Nesse contexto, o planejamento emerge como o principal instrumento para prevenir desordens administrativas, promover o uso racional dos recursos e garantir que as ações do órgão sejam eficazes, transparentes e voltadas para resultados de curto, médio e longo prazo.

Controle: O Garantidor da Eficácia nas Contratações Públicas

Depreende-se que além do planejamento, o controle é indispensável para assegurar que os processos de contratação atinjam os objetivos previamente estabelecidos no art. 11 da Lei n. 14.133/21. A implementação de práticas de controle exige ações estruturadas, como o monitoramento contínuo, que assegura a conformidade com as cláusulas contratuais e permite intervenções tempestivas para ajustes necessários.

Ademais, os indicadores de desempenho também são fundamentais, pois o estabelecimento de métricas objetivas possibilita a avaliação da qualidade e eficiência dos serviços contratados, identificando desvios e promovendo melhorias contínuas. Auditorias e fiscalizações, por sua vez, constituem ferramentas de Governança e Compliance para identificar irregularidades, garantir a transparência e fomentar a “*accountability*” na gestão pública.

No contexto do planejamento e do controle das contratações públicas, destacam-se algumas ferramentas que possuem estreita conexão com esses aspectos. O Ciclo *PDCA* (*Planejar, Fazer, Checar, Agir*) é uma das mais completas, pois estrutura um processo cíclico de melhoria contínua, garantindo a execução eficiente e a possibilidade de ajustes pontuais. A Matriz *RACI* (*Responsável, Aprovador, Consultado, Informado*) se destaca ao definir claramente as responsabilidades no processo, promovendo organização e evitando conflitos de competência.

Outrossim, o Diagrama de *Gantt* é indispensável para o planejamento, por permitir a visualização e o acompanhamento de cronogramas, assegurando o cumprimento de prazos. Por sua vez, o Controle de Indicadores de Desempenho (*KPIs*) é uma ferramenta de suma importância para o controle, medindo o desempenho das contratações em tempo real e subsidiando decisões estratégicas. Já o Gerenciamento de Riscos destaca-se tanto no planejamento quanto no controle, ao prever problemas e estabelecer medidas preventivas.

Por fim, o *5W2H*, com sua abordagem estruturada, garante que todos os aspectos relevantes das contratações sejam considerados, promovendo um planejamento detalhado e alinhado às melhores práticas administrativas. Dessa forma, ferramentas como o *Ciclo PDCA* e os “*KPIs*” apresentam maior equilíbrio entre planejamento e controle, que bem manuseados

e aplicados às contratações públicas asseguram processos mais eficientes e eficazes no âmbito da administração pública.

Ademais, em estudos sobre metodologias de mensuração aplicadas a organizações governamentais no cenário internacional, destaca-se o “*Government Performance and Results Act*” (GPRA), também denominado “*Results Act*”. Essa ferramenta, aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos em 1993, foi concebida para impulsionar a reforma administrativa do governo norte-americano, com o objetivo de aprimorar o desempenho institucional, reduzir custos, obter resultados concretos e disponibilizar informações mais precisas para a tomada de decisões.

No contexto brasileiro, o Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabelece diretrizes para a política de governança, convergindo com princípios semelhantes. Em complemento, a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 11, parágrafo único, determina o dever da alta administração de implementar processos e estruturas destinadas ao direcionamento e monitoramento das atividades relacionadas aos processos licitatórios, promovendo a governança e o aperfeiçoamento da gestão pública.

Para alcançar maior eficiência e eficácia nas contratações públicas, a Administração deve adotar mecanismos que otimizem os processos e reduzam ineficiências. A aplicação dessas ferramentas permite maior previsibilidade, controle e transparência nos processos de contratação. Além disso, contribui para a tomada de decisões informadas, alinhadas aos princípios da eficiência e da economicidade. O uso integrado das ferramentas possibilita a gestão eficaz das contratações, alinhando às metas e às estratégias da administração pública prevista no Plano Plurianual, assegurando que os objetivos sejam alcançados com maior efetividade e impacto positivo para a sociedade.

Haja vista que as ferramentas de gestão, antes aplicadas apenas pelas empresas ou organizações privadas, demonstram que dão suporte importantíssimo à Administração pública, quanto ao atingimento de seus objetivos. Todavia, entende-se que vai além, assim, auxilia de forma contundente na tomada de decisão por parte dos agentes envolvidos no macroprocesso das contratações públicas.

As ferramentas de gestão proporcionam maior controle financeiro e estratégico no âmbito das contratações públicas. Elas permitem o acompanhamento detalhado de receitas, despesas e resultados financeiros, possibilitando a identificação de oportunidades e riscos associados aos processos licitatórios e gestão de contratos. Há de partir do princípio de que a mudança do normativo geral de licitações e o avanço tecnológico com a Inteligência Artificial

permitem a Administração Pública implementar essas metodologias visando otimizar processos, reduzir desperdícios e aumentar a eficiência operacional.

Essas práticas não apenas fortalecem a transparência e o “*accountability*”, mas também promovem um ambiente organizacional mais colaborativo, incentivando a comunicação entre as equipes e a criatividade, seja na resolução de problemas, seja no alcance dos objetivos organizacionais. Como consequência, as contratações tornam-se mais alinhadas aos objetivos estratégicos institucionais, em que se assegura maior eficácia na aplicação dos recursos públicos.

Desta feita, políticas de conformidade e de integridade são métodos substanciais para garantir a observância aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. O controle, portanto, consolida-se como um alicerce para a eficácia das contratações públicas, assegurando que os processos estejam alinhados aos objetivos institucionais e sejam conduzidos de maneira ética, transparente e eficiente.

CONCLUSÃO

Sendo assim, o uso dessas metodologias unidas ou separadas no planejamento e controle das contratações permitem criar um ambiente mais colaborativo e participativo, incentivando a comunicação e o trabalho em equipe. Esse contexto fomenta a criatividade e a inovação, além de aumentar a motivação dos envolvidos e a segurança jurídica necessária na execução de suas atividades. Ademais, as ferramentas de gestão emergem da necessidade de identificação e do monitoramento de indicadores-chave de desempenho (*KPIs*), que subsidiam decisões estratégicas e avaliações de resultados.

Por fim, promover uma cultura organizacional orientada para resultados é um desafio que demanda capacitação, tecnologia e comprometimento com a boa governança. Dessa forma, é possível transformar as contratações em instrumentos eficazes para o desenvolvimento, tanto socioeconômico, quanto de obtenção do resultado mais vantajoso para a Administração Pública.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/governanca-publica/comite-interno-de-governanca/legislacao/decreto-no-9-203-de-22-de-novembro-de-2017.pdf/view>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Eficaz, eficiente, efetivo: entenda a diferença entre esses termos. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/emag/emagconecta/conexaoemag-lingua-portuguesa/eficaz-eficiente-efetivo#:~:text=Eficiente%20%C3%A9%20o%20que%20executa,nem%20sempre%20atinge%20um%20objetivo>. Publicado em: 21 set. 2020, às 17h17. Atualizado em: 04 dez. 2024, às 17h00. Acesso em: 15 jan. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOTA, Rafael Soares. *Indicadores de desempenho nas compras públicas*. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://egov.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/Indicadores-de-desempenho-nas-compras-publicas.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

SAMPAIO DE FREITAS, Carlos Alberto. A implementação do Government Performance and Results Act na administração pública dos EUA. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 3, p. 7-18, jul./set. 1999.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentada*. 14. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.