

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---



## PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO PARA CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS USUAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nilson Reitz Junior <sup>1</sup>

Felipe Boselli <sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo traz ao leitor uma problemática por inúmeras vezes apontada pelos Tribunais de Contas da União e dos Estados junto à Administração Pública, conhecida como fracionamento de despesas, ocasionada devido à falta de um planejamento adequado de compras e contratações. Conceitua-se administração pública, seu dever/poder e planejamento, além de definir e demonstrar através de ferramentas administrativas, como “Just in Time”, Sistema de Registro de Preços e 5w2h, com intuito de evitar que sejam praticadas ilegalidades em procedimentos licitatórios, pois tais ilegalidades acarretam em penalidades aos gestores públicos. Para tal, demonstra-se a utilização de meios a fim de auxiliar ainda na caracterização do objeto a ser contratado, incluindo o momento oportuno para sua aquisição evitando inclusive custos desnecessários com estoques.

**Palavras-chave:** Planejamento. Licitações. Sistema de registro de preços. *Just in Time*.

### 1 INTRODUÇÃO

As contratações na Administração Pública são regidas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e legislações correlatas, que além de instituírem as modalidades de licitação trazem uma regulamentação apropriada e robusta a fim de garantir a isonomia, assegurando a

---

<sup>1</sup> Aluno graduando do curso de pós-graduação em Compras Governamentais: Licitações e contratos administrativos, ministrado pelo Instituto de Consultoria Educacional e Pós-Graduação.

<sup>2</sup> Professor Msc em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e orientador do trabalho.

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

igualdade entre todos os participantes, selecionando a proposta mais vantajosa para a administração por meio de ampla disputa envolvendo maior número de participantes capacitados a fim de atender o interesse público.

Apesar da robustez das regras que regem as contratações públicas, a Administração costuma enfrentar problemas para realizar suas contratações, em especial, oriundos da falta de planejamento de compras. Por conseguinte, essa ausência pode ocasionar ilegalidades junto aos processos licitatórios. Para tentar solucionar tais problemas utilizar-se-á a ferramenta administrativa 5w2h que apresenta ações de como planejar e é com base nela que se define o que, quando e como contratar, auxiliando na aplicação da Ferramenta Sistema de Registro de Preços e no sistema *'Just in time'*. Ambas visam a contratação no momento certo, definindo assim os principais pontos em que o administrador deve atuar para evitar vícios de ilegalidades junto aos processos licitatórios, pois as definições devem ser tomadas com base em estudos de anos anteriores, com projeções futuras, observando sempre o desenvolvimento da administração e a sua aplicação junto à sociedade.

Dentre os vícios de ilegalidade apontados pelos Tribunais de Contas voltados ao planejamento frequentemente está o fracionamento de despesas em processos licitatórios. A legislação vigente, o entendimento dos Tribunais de Contas e a doutrina existentes exaram pareceres desfavoráveis quanto ao fracionamento, demonstrando ainda que o legislador pode vir a ser penalizado pela má utilização do dinheiro Público.

A pesquisa foi realizada de forma teórica, bibliográfica e qualitativa, e é de natureza científico original, objetivando a aplicabilidade junto às empresas públicas, no intuito de planejar almejando aperfeiçoar os procedimentos de compras e contratações de bens e serviços comuns.

## **2 PLANEJAMENTO DE COMPRAS**

O intuito deste artigo é demonstrar de forma objetiva que existem parâmetros para a realização de um planejamento adequado dentro da área de compras da administração pública. Para isso, faz-se necessário conceituar planejamento voltado para a área de compras da administração pública com a abordagem de métodos administrativos, como a ferramenta

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

5w2h e o sistema '*Just in time*', aplicados à ferramenta de Registro de Preços, prevista na Lei de Licitações.

## 2.1 Conceituação

Pode-se conceituar o planejamento, segundo Meyer (1988, p. 55), como “[...] um processo continuado e adaptativo através do qual uma organização define (e redefine) sua missão, objetivos e metas, seleciona as estratégias e meios para atingi-los, num determinado período de tempo, por meio de constante interação com o ambiente externo”. Nesse sentido, Padilha (2001, p. 63) afirma que o ato de planejar “[...] visa a dar respostas a um problema, estabelecendo fins e meios que apontem para sua superação, de modo a atingir objetivos antes previstos, pensando e prevendo necessariamente o futuro”.

Pensando em prevenir problemas futuros a administração pública deve planejar suas aquisições e contratações futuras para evitar o descumprimento de dispositivos legais previstos na lei de licitações e leis correlatas. Meirelles (2005, p.18) define sucintamente o procedimento licitatório como:

É procedimento administrativo mediante o qual Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e a atua como fator de eficiência e moralidade dos negócios administrativos.

Não obstante, observa-se que a administração pública é constituída por órgãos que tem como função dirigir, gerenciar, servir e executar os interesses da coletividade, ou seja, prestar serviços, executá-los e exercer à vontade com o objetivo de obter resultados úteis à sociedade. Nesse sentido, conceituam-se serviços públicos como toda a atividade do Estado que vão ao encontro dessa informação. Meirelles (1994, p. 55) contempla:

O estudo da Administração Pública em geral, compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados.

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

Em análise, verifica-se que o Estado não se enquadra no setor produtivo e sim na prestação de serviços como afirma o CONASS (2007, p. 45):

A Administração Pública no Brasil praticamente retirou-se do setor produtivo, situação que ainda acontece em alguns setores da economia. Na sua essência, serviços públicos, como o próprio nome já diz, consiste em prestar serviços. Por isso, a função predominante na gestão de estoques no setor público é a de alienar a produção, no sentido de prover os materiais para a prestação dos serviços.

Observa-se, então, que o dever/obrigação do Estado é prestar serviços e não produzir bens, restando ao estado apenas a responsabilidade em adquirir produtos para que possa realizar os serviços voltados à população.

## **2.2 Do planejamento para contratações de bens e serviços comuns**

A CGU (2011, p. 8) afirma que devido a “[...] tantas dificuldades e dúvidas do Gestor público, é importante buscar as soluções para organização e planejamento que se adequem à legislação e que possibilitem a melhoria da logística de aquisição de bens e serviços no setor público”.

No intuito de esclarecer a afirmação anterior, Lacombe (2003, p. 162) define que o “planejamento é um processo administrativo que visa determinar a direção a ser seguida para alcançar um resultado desejado”. Ao encontro desta afirmação, Bateman e Snell (1998) explicam que planejar é especificar os objetivos a serem atingidos e decidir as ações apropriadas a serem executadas, utilizando de atividades que incluem a análise da situação atual, a antecipação do futuro, a determinação de objetivos, a decisão sobre em que tipo de atividade a organização deverá se engajar, a escolha de estratégia corporativa e de negócios, além de determinar os recursos necessários para atingir as metas da organização.

Nesse sentido, Saldanha (2006, p. 23) aborda que:

O planejamento costuma figurar como a primeira função administrativa, exatamente por ser aquela que serve de base para os demais. Ela determina, antecipadamente, o que se deve fazer, quais os objetivos a serem atingidos, que tipo de gerenciamento será pertinente para alcançar resultados satisfatórios.

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

Trazendo para o procedimento de contratações das organizações públicas, observa-se que a ausência de planejamento pode incorrer em problemáticas legalistas. Como aborda Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2006, p. 44):

Muitas vezes o fracionamento ocorre pela ausência de planejamento do quanto vai ser efetivamente gasto no exercício para a execução de determinada obra, ou a contratação de determinado serviço ou ainda a compra de determinado produto. O planejamento do exercício deve observar o princípio da anualidade do orçamento. Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa no ano, quando decorrente da falta de planejamento.

Diante do que foi exposto, verifica-se que para a realização de um processo licitatório, obrigatoriamente, deve ser definido o objeto, ou seja, descrever de forma técnica o bem ou serviço a ser contratado, além da definição de quando contratar e da previsão de recursos orçamentários, como descreve o artigo 14, da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993): “[...] nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa”.

Sendo assim, o correto planejamento orçamentário evita ilegalidades em relação às modalidades de licitações realizadas, pois impede o fracionamento de despesas e permite a previsão de contratações parceladas, procedimentos estes que abordar-se-ão a seguir.

## **2.3 Parcelamento e fracionamento**

A Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), em seu artigo 6º, inciso III, afirma que compra é “[...] toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”, nesse sentido ainda o artigo 15, inciso IV da mesma lei, complementa que “as compras, sempre que possível, deverão: [...] ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando à economicidade”.

Em análise, verifica-se que a administração sempre que possível deverá dividir suas compras de forma a proporcionar a economicidade.

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

Entende-se, então, que o parcelamento é a aquisição do mesmo objeto em várias parcelas desde que dentro da modalidade preestabelecida, como carta convite, tomada de preços e concorrência, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2006, p. 45):

[...] a realização de vários procedimentos em um exercício não caracteriza, por si só, o fracionamento indevido da despesa, o qual somente ocorre quando não se preserva a modalidade pertinente para o total de aquisições do exercício (§ 2º do art. 23 da Lei 8.666/1993). (Acórdão TCU nº 82/2005 – Plenário)

Nas aquisições de materiais de consumo e expediente e contratações de serviços usualmente utilizados, abstenha-se de fracionar despesas, diligenciando para que tais aquisições e contratações sejam efetivadas com observância do somatório dos valores globais envolvidos, de molde a não excederem os limites da dispensa de licitação, estabelecidos nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão TCU nº 6.131/2009 – Primeira Câmara).

Em contrapartida, verifica-se que a falta de planejamento prévio das compras e contratações públicas pode ocasionar o fracionamento do objeto, ou seja, a divisão de um objeto de mesma natureza em várias parcelas em que seu montante no exercício financeiro<sup>3</sup> exceda os limites de valores estabelecidos em lei.

Nesse sentido, segue explanação do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010, p. 104):

A Lei nº 8.666/1993 veda no art. 23, § 5º, o fracionamento de despesa. Impede, por exemplo, a utilização da modalidade convite para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços de idêntica natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente sempre que a soma dos valores caracterizar o caso de tomada de preços. De igual forma, a utilização de várias tomadas de preços para se abster de realizar concorrência.

Ressalvado o pregão, que pode ser adotado em qualquer caso, não é permitida utilização de modalidade inferior quando o somatório do valor em licitação apontar outra superior. Ou seja:

- convite, quando o valor determinar tomada de preços ou concorrência; ou
- tomada de preços, quando o valor for de concorrência.

Em resumo, se a Administração optar por realizar várias licitações ao longo do exercício financeiro, para um mesmo objeto ou finalidade, deverá preservar sempre a modalidade de licitação pertinente ao todo que deveria ser contratado. Vale dizer, ilustrativamente: se a Administração tem conhecimento de que, no exercício, precisará substituir 1.000 cadeiras de um auditório, cujo preço total demandaria a realização de tomada de preços, não é lícita a realização de vários convites para

---

<sup>3</sup> O artigo 34 da Lei n.º 4.320/1964 (BRASIL, 2015) determina que “[...] o exercício financeiro coincidirá com o ano civil”, ou seja, de 01 de janeiro a 31 de dezembro.

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

compra das cadeiras, fracionando a despesa total prevista em várias despesas menores que conduzem à modalidade de licitação inferior à exigida pela lei.

Como exemplo, usou-se a aquisição de materiais de expediente. Imagina-se que a entidade contrate esse tipo de material em duas ocasiões, uma no início do exercício e outra no segundo semestre. Ambas as contratações tiveram valor aproximado de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), ou seja, o montante será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Utilizando-se da modalidade carta convite (até R\$ 80.000,00) para cada procedimento licitatório, ela estará parcelando sua compra, o que é permitido por lei, e fracionando o objeto licitado, pois a soma da contratação dentro do exercício excederá o valor de carta convite, o que não é permitido pelo ordenamento jurídico do Tribunal de Contas da União.

Para solucionar o exemplo acima, a administração deveria realizar a contratação na modalidade em que contemplasse o valor total de todas as contratações de mesmo objeto dentro do exercício, ou seja, na modalidade tomada de preço que tem como limite o valor R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), ou ainda na modalidade pregão que não apresenta limites de valor para a contratação.

Diante do exposto, verifica-se que a caracterização do objeto deve ser tratada com atenção pelo gestor público, podendo se valer da ferramenta administrativa 5w2h, objetivando a melhor delimitação do que deve ser contratado, definindo ainda o valor, como e quando ocorrerá.

Salienta-se, ainda, que a fim de evitar o fracionamento a administração deve sempre que possível realizar o planejamento de suas compras e contratações que ocorrerão no exercício financeiro. O mesmo deve ocorrer por intermédio de ferramentas administrativas.

## **2.4 Ferramenta administrativa – 5w2h**

Uma das ferramentas Administrativa que poderá auxiliar ao administrador público quando das delimitações do objeto é o 5w2h, visto que, com base nos apontamentos de Marshall Jr *et al* (2008) a ferramenta 5w2h é utilizada para mapear, padronizar, elaborar planos de ação para e no estabelecimento de procedimentos associados aos indicadores.

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

Para elaborar um plano de ação, mapeando as compras e contratações que poderão ocorrer no exercício, as entidades públicas podem se valer da ferramenta 5w2h. Embasando-se no autor supracitado, verificam-se os sete pontos estudados por essa ferramenta que consistem em perguntas simples.

(A) What - o QUE o receptor deve saber ou fazer?

(B) Why - POR QUE ele deve saber ou fazer?

(C) Who - QUEM está envolvido no processo?

(D) When - QUANDO a ação ocorreu ou ocorrerá?

(E) Where - ONDE a ação ocorreu ou ocorrerá?

(F) How many - QUANTOS são os envolvidos?

(G) How much - QUANTO vai custar?

De forma didática, analisa-se a ferramenta em consonância com as exigências legais previstas na lei de licitações, Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993, Arts. 38 e 40).

Nesse sentido, observa-se:

(A) WHAT? (O que?)

“Art. 40. O edital conterá [...] obrigatoriamente, o seguinte: I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara”;

(B) WHY? (Por Que?)

“Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa [...]”.

(C) WHO? (Quem?)

“Art. 40. O edital conterá [...] obrigatoriamente, o seguinte: § 2º - III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor”;

(D) WHEN? (Quando?)



# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

“Art. 40. O edital conterà [...] obrigatoriamente, o seguinte: XVI - condições de recebimento do objeto da licitação”;

(E) WHERE? (Onde)

“Art. 40. O edital conterà [...] obrigatoriamente, o seguinte: XVI - condições de recebimento do objeto da licitação”;

(F) HOW MANY? (Quantos?)

“Art. 40. O edital conterà [...] obrigatoriamente, o seguinte: § 2º - III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor”;

(G) HOW MUCH (Quanto?)

“Art. 40. O edital conterà [...] obrigatoriamente, o seguinte: § 2º - II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários”;

Após definidos os parâmetros para a melhor caracterização do objeto a ser contratado a administração deve sempre que possível enquadrar o objeto à ferramenta sistema de registro de preços, visando evitar o fracionamento de despesas e a agilidade nas contratações. Para tanto, abordar-se-á como ferramenta administrativa prevista na lei de licitações.

## 2.5 Ferramenta sistema de registro de preços

Segundo posicionamento do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010, p. 243) o sistema de registro de preços “[...] trata-se de cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da Administração”.

Identificado que a administração deve atentar-se para efetuar um bom planejamento, constata-se que em diversos casos a dificuldade de estabelecer quantitativos para cumprir o planejado. Visando essa problemática o legislador definiu no Art. 15, da Lei nº 8.666/93

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

(BRASIL, 1993), a figura do Sistema Registro de Preços (SRP), funcionando como uma ferramenta facilitadora para as contratações. Nesse sentido, observa-se:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

[...]

§1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

Como destacado no artigo supracitado, registram-se os preços de fornecedores para que na necessidade da administração esse venha a entregar ou executar o objeto registrado sem a necessidade de efetuar um novo processo licitatório. O parágrafo 4º, do mesmo artigo, quando afirma que “[...] a existência de preços registrados não obriga a administração a firmar as contratações”, deixa claro que as contratações somente devem ocorrer quando da sua efetiva necessidade.

Ainda, o referido artigo, em seu parágrafo 3º, observa-se que para a utilização dessa ferramenta a mesma deverá ser regulamentada por decreto e instituída em sua esfera política, atendendo assim as peculiaridades de cada região. Dessa forma, a União publicou o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 (BRASIL, 2013), que “regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”.

Com a regulamentação dada pela publicação do Decreto nº 7.892 em 2013, que dá providências quanto à utilização da ferramenta, a administração pode sentir-se mais confortável em executar contratações evitando o fracionamento de despesas de objetos em que não havia a possibilidade de efetuar um planejamento exato dos quantitativos a serem contratados no exercício, isto porque o inciso IV, do art. 3º do referido Decreto, determina que “[...] poderá ser adotado nas seguintes hipóteses: [...] quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração”.

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

Ainda na prerrogativa de inibir o fracionamento de despesas, o referido Decreto dá providencias quanto à indicação da modalidade de licitação mais adequada:

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado (BRASIL, 2013, ART. 7).

Não obstante, a definição da modalidade concorrência ou pregão dar-se por essas não apresentarem valores máximos para contratações. A concorrência deve ser utilizada para compras e serviços comuns com valores acima de R\$ 650.000,00 conforme estabelece o inciso II, do art. 23, da Lei nº 8.666/93. Já a modalidade de licitação denominada Pregão que não é referenciada pela mesma lei, devido ao seu surgimento ocorrer somente em 17 de julho de 2002, pela Lei nº 10.520, apresentando que a modalidade pode ser utilizada para qualquer valor estimado para contratação de bens e serviços comuns.

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002, ART. 1).

Segundo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010, p. 245), “[...] outra vantagem do sistema do registro de preços é evitar o fracionamento da despesa, pois a escolha da proposta mais vantajosa já foi precedida de licitação nas modalidades concorrência ou pregão, não restritas ao limite de valores para contratação”. Ao encontro da afirmativa, demonstra-se a Decisão nº 472/1999 do Plenário que “[...] com o intuito de evitar o fracionamento de despesa, deve ser utilizado, na aquisição de bens, o sistema de registro de preços” (BRASIL, 2010, p. 245).

O CGU (2011, p. 9) aborda que para a realização da licitação na forma SRP a administração não precisa vincular a dotação orçamentária antecipada como exigido nas licitações tradicionais<sup>4</sup>, pois “o orçamento é apenas disponibilizado quando da efetiva contratação. Ou seja, a gestão orçamentária e financeira torna-se mais eficiente”, isso porque

---

<sup>4</sup> Aquelas que não fazem uso do sistema de registro de preços.

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

“[...] como o SRP não obriga a aquisição, não há a necessidade de reserva de orçamento” (CGU, 2011, p. 30).

O CGU traz ainda a informação de que essa ferramenta permite implementar a redução de custos por meio de procedimentos próprios e controle informatizado sobre as aquisições, viabilizando uma espécie de almoxarifado virtual, em que são efetuados estoque de bens e serviços sem a necessidade de armazenamento, conceito esse que está em consonância com o “*Just in Time*”, pois se bem aplicado pode ser muito útil na solução das preocupações do gestor público nos processos de aquisição de bens e serviços.

Nesse sentido, significa dizer “produzir bens e serviços exatamente no momento em que são necessários”. (SLACK, CHAMBERS e JOHNSTON, 2002, p. 482). Complementa Bertaglia (2003, p. 371) que “[...] em um ambiente JIT os itens comprados devem ser entregues pelo fornecedor quando realmente são necessários”.

Martins (2000, p. 301) acrescenta que esse sistema “[...] é uma técnica desenvolvida para combater o desperdício, pois toda atividade que consome recursos não agregando valor é considerada um desperdício [...]”. O mesmo autor exemplifica que estoque é um item que custa dinheiro e ocupa espaço além de transporte interno que devem ser reduzidos ao máximo.

O autor sustenta ainda que “[...] hoje é mais uma filosofia gerencial que procura não apenas eliminar os desperdícios, mas também colocar o componente certo, no lugar certo e na hora certa”.

Corrêa (1993) entende que a filosofia ‘*Just in time*’ objetiva a eliminação de desperdícios, otimizando todo o processo e procedimento de produção, e classifica eliminar desperdícios como analisar todas as atividades realizadas no processo e eliminar aquelas que não agregam valores a produção. Tem-se ainda que “o princípio é estabelecer um fluxo contínuo de materiais, sincronizado com a programação do processo produtivo, para minimizar a necessidade de estoques. Para isso, o fornecedor deve se comprometer a entregar os suprimentos no momento exato” (SENAC, 2012, p. 34).

Aos olhos do CGU (2011, p. 8) “*Just in Time*” pode ser:

Também chamado de Sistema de Produção enxuta, o *Just in time* é um sistema de administração da logística da produção que tem por base a orientação de que nada deve ser produzido, transportado ou comprado antes do momento exato da necessidade. Os insumos (bens e serviços) necessários ao processo de produção são adquiridos no momento de sua necessidade para a aplicação. Para isso, é efetuado

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

um acordo com os fornecedores após o planejamento das necessidades de consumo. O conceito pode ser aplicado em qualquer organização para reduzir estoques e, conseqüentemente, os custos decorrentes.

Observa-se, então, que a ferramenta de licitações Sistema de Registro de Preços enquadra-se bem na filosofia *'Just in time'*, em que se define que toda contratação deve ocorrer em *'tempo justo'* a ser aplicado, observar-se-á então o artigo 3º, do Decreto nº 7.892/13 (BRASIL, 2013):

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:  
I - Quando, pelas características do bem ou serviço, houver **necessidade de contratações frequentes**;  
II - Quando for **conveniente** a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;  
III - Quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou  
IV - Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

De acordo com o exposto, verifica-se que a ferramenta sistema de registro de preços vai ao encontro do sistema *'Just in time'*, em que define, preferencialmente, que a administração deverá fazer uso do SRP para contratações frequentes ou conforme sua necessidade, conveniência, ou seja, no momento justo para sua aplicação.

### 3 ESQUEMA PRÁTICO

Pertinente mencionar que após verificar as dificuldades da administração pública em realizar o planejamento de compras, sugere-se a aplicabilidade da ferramenta 5w2h para que seja possível definir parâmetros mínimos em suas contratações.

Depois de delimitados tais parâmetros, inclusive o objeto e suas características, as quais são praticadas no mercado, utilizando da ferramenta 5w2h, a administração para evitar gastos desnecessários com estoques, como determina a filosofia *'Just in time'*, passa a se valer da ferramenta de licitações sistema de registro de preços, podendo assim contratar quando da sua necessidade, ou seja, no momento de sua aplicação, não se obrigando a contratar um material ou serviço comum desnecessariamente.

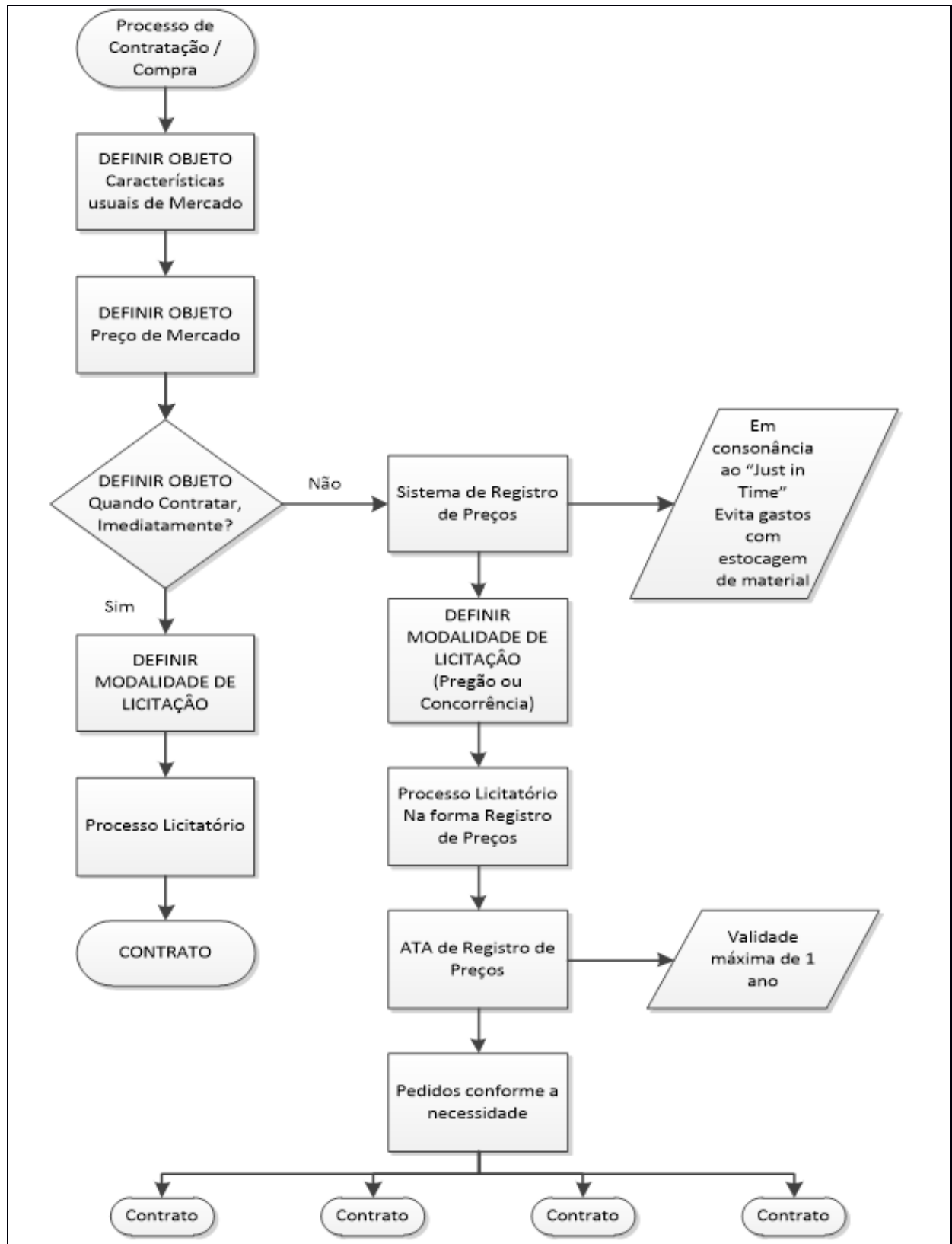
# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

Objetivando um melhor entendimento e visualização dos procedimentos, elaborou-se um esquema prático a seguir:

Figura 1 - Processo de contratações e compras

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016



Fonte: Dados primários (2015)

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

## 4 CRIMES E PENAS

Após tudo aqui exposto, vale salientar que o fracionamento irregular das despesas são irregularidades que pode acarretar ao administrador às seguintes sanções previstas na Lei nº 8.666/93:

Art. 82. Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar (BRASIL, 1993, ART. 82).

Nesse sentido, Justen Filho (2012, p. 1002) afirma que “[...] o agente administrativo que infringir seus deveres legais ou propiciar, por ação ou omissão, o prejuízo aos interesses e a frustração da tutela à licitação deverá ser punido. Sujeita-se à responsabilidade penal e administrativa”.

É aplicável a pena prevista no art. 93 da lei 8.666/93 (BRASIL, 1993) quando o Administrador incorrer em irregularidades com fracionamento de despesas. “Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa”.

Entretanto, caso seja observado ainda, pelos órgãos de controle, que o administrador tenha agido de má fé, poderá ser imputados outras penas, previstas na lei 8.666/93, como:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Art. 90. Frustrar ou **fraudar**, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, **com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem** decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 91. **Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração**, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário:



# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Art. 92. **Admitir, possibilitar** ou dar causa a qualquer modificação ou **vantagem**, [...]:

Pena - detenção, de dois a quatro anos, e multa.

[...] (BRASIL, 1993, Art. 89).

Desse modo, verifica-se que o administrador deve ficar atento aos cumprimentos das normas, a fim de evitar qualquer apontamento dos órgãos de controle, bem como crimes e penas previstas em lei.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do desenvolvimento do artigo, observou-se que a administração deve atentar-se para o planejamento de suas contratações, evitando o fracionamento de despesas, apontado pelo TCU com embasamento na lei de licitações, como irregularidade.

Com o intuito de evitar o fracionamento, foram utilizadas as ferramentas 5w2h, sistema de registro de preços e o sistema '*Just in time*'. As organizações públicas têm a obrigação de realizar um planejamento, definindo o objeto a ser contratado, incluído a disponibilidade de orçamento e a definição de quando ocorrerá tal contratação.

Sabendo-se que as contratações públicas são regidas por legislação própria e que devem observar seus procedimentos, o que não ocorre na iniciativa privada, tem-se que as contratações nas organizações públicas podem ocorrer com certo retardo, inclusive por não dispor de orçamento imediato.

Nesse sentido, faz-se o uso do sistema de registro de preços, que vem ao encontro da ferramenta '*Just in Time*', com a prerrogativa da contratação de bens e serviços comuns no tempo certo.

Após definido o que se deve contratar, a administração elaborará processo licitatório na modalidade concorrência ou pregão, na forma SRP, registrando assim empresas a cumprirem o objeto da licitação quando forem solicitados, dentro do prazo estabelecido em ata, não superior a um ano.

Essa ferramenta é de grande utilidade, não só porque agiliza as contratações, mas também porque a administração não precisa dispor de orçamento prévio para as contratações e sim da intenção do mesmo, ou seja, depois de registrado o objeto, quando passar a ter

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

disponibilidade em orçamento, pode-se efetuar a contratação sem que seja efetuado novo procedimento licitatório.

Desse modo, observa-se que a aplicabilidade das ferramentas sugeridas nesse artigo traz ao administrador segurança ao efetuar suas contratações, evitando assim o apontamento do Tribunal de Contas com relação ao fracionamento de despesas.

## REFERÊNCIAS

BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A. **Administração: construindo vantagem competitiva**. São Paulo: Atlas, 1998.

BERTAGLIA, Paulo Roberto. **Logística e gerenciamento da cadeia de abastecimento**. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. **Regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm)>. Acesso em: 05 de Ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatuto normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 17 de Out. 2015.

BRASIL. 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**. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 27 de Ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.520, 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**. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 27 de Ago. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações básicas**. 3. ed, rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed, rev. atualizada e ampliada. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

# REVISTA EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE - 2016

---

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Funcionamento do TCU**. 2010. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca\\_tcu/institucional\\_funcionamento](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucional_funcionamento)>. Acesso em: 17 de Out. 2015.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Sistema de registro de preços**. Brasília: Imprensa Nacional, 2011.

CONASS. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **A gestão administrativa e financeira no SUS**. Brasília: CONASS, 2007.

CORRÊA, Henrique L.; GIANESI, Irineu G. N. **Just in time, MRP II e OPT: um enfoque estratégico**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

LACOMBE, Francisco José M.; **Administração: princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MARSHALL JUNIOR, Isard *et al.* **Gestão da qualidade**. 9. ed. FGV, 2008.

MARTINS, Petrônio Garcia; LAUGENI, Fernando Piero. **Administração da produção**. São Paulo: Saraiva, 2000.

MEIRELLES Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MEYER JÚNIOR, Vitor. **Considerações sobre o planejamento estratégico na universidade**. In: FINGER, Almeri Paulo. **Universidade: organização, planejamento, gestão**. Florianópolis UFSC/CPGA/NUPEAU. 1988.

PADILHA, Paulo Roberto. **Planejamento dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001.

SALDANHA, Clezio. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SENAC. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial. **Gestão de compras e estoques**. Goiás. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/65199920/Apostila-Gestao-de-Compras-e-Estoque>> Acesso em: 20 de Out. 2015.

SLACK, Nigel; CHAMBERS, Stuart; JOHNSTON, Robert. **Administração da produção**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.