

## **GERENCIAMENTO DO ESCOPO EM PROJETOS ORIGINADOS POR MEIO DE LICITAÇÃO**

### **PROJECT SCOPE MANAGEMENT ARISING THROUGH BIDDING**

**Alexandre Golin Krammes**

Mestre em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Analista de Suporte ao Usuário do Softplan Planejamento e Sistemas

E-mail: [agolink@gmail.com](mailto:agolink@gmail.com) (Brasil)

## GERENCIAMENTO DO ESCOPO EM PROJETOS ORIGINADOS POR MEIO DE LICITAÇÃO

### RESUMO

A licitação, procedimento administrativo voltado para a aquisição de serviços e bens pelo Estado, é um tema relevante para gestores públicos, fornecedores de serviços e bens e para a sociedade em geral. O presente artigo tem como objetivo analisar o “projeto básico” ou “termo de referência”, elementos fundamentais de um edital de licitação, como instrumentos para o gerenciamento do escopo na gestão de projetos, principalmente na definição e controle do escopo. Além de trazer conceitos gerais e regulamentos sobre o tema licitação, o texto pretende esclarecer quais os objetivos e qual a importância do “projeto básico” ou do “termo de referência”, buscando mostrar até que ponto a adequada delimitação do serviço ou compra pretendido por órgão da Administração Pública, ainda na fase do edital, pode contribuir para a gestão do projeto. O texto abrange o estudo dos instrumentos de definição do objeto a ser licitado desde a elaboração do edital da licitação, até a consequente contratação do vencedor. O trabalho é baseado principalmente em pesquisas bibliográficas sobre o tema em livros, artigos e repositórios de jurisprudência.

**Palavras-chave:** Licitação; Gerenciamento de Projetos; Estado; Termo de Referência; Projeto Básico.

### PROJECT SCOPE MANAGEMENT ARISING THROUGH BIDDING

### ABSTRACT

Public bidding, a administrative procedure that regulates the acquisition of services and goods for the State, is a relevant theme for public managers, suppliers of services and goods and for the community. The present article intend to analyse the “basic project” or “reference term”, fundamental elements of a public bidding edict, as instruments to scope management, mainly about the definition na control of the scope. Besides bringing general concepts and legal informations about public biddings, this article want to clarify wich are the objectives and the importance of “basic project” of “reference term”, trying to show how the correct description of the service or purchase intended by the public institution, still at the stage of notice, can contribute to the project management. The text covers the study of the instruments of definition about the bidding object, from the preparation of the bidding notice, until the subsequent hiring winner. The work is mainly based on literature, articles and case repositories.

**Keywords:** Public Bidding; Project Management; State; Reference Term; Basic Project.

## 1 INTRODUÇÃO

A licitação é um instrumento utilizado constantemente pelo Poder Público e que tem por objetivo a seleção de propostas, oferecidas por empresas habilitadas, para a compra de bens, serviços e realização de outros tipos de transações. Nesse sentido, é muito comum que, com a definição do vencedor do procedimento licitatório e sua posterior contratação, seja necessário haver a gestão de um novo projeto, que tem por finalidade a efetiva entrega do objeto contratado.

A visão projetizada é uma prática recomendada em todas as fases do procedimento licitatório, e seja qual for o objeto a ser adquirido. Mas, de fato, torna-se ainda mais importante quando o objetivo da licitação é a execução de um serviço, como, por exemplo, a implantação de um software corporativo em uma grande instituição pública. Esta é uma necessidade que decorre da maior complexidade e abrangência de projetos dessa natureza.

O presente artigo visa investigar a importância do chamado “projeto básico” ou “termo de referência”, documentos criados ainda na fase preparatória do procedimento, como instrumentos utilizados para o gerenciamento do escopo dos projetos originados a partir de uma licitação.

O tema justifica-se por dois motivos. Primeiro porque não são raros os casos onde, por falha no edital de licitação, a administração pública adquire bens ou serviços inapropriados para o fim a que se destinam, causando grandes prejuízos ao erário.

Segundo porque é muito importante que os gestores desse tipo de projeto, notadamente aqueles que atuam no lado dos fornecedores, saibam onde e como buscar subsídios para que o contrato conquistado seja adequadamente cumprido garantindo que as definições iniciais do objeto não sejam alteradas a ponto de comprometer o resultado esperado.

O estudo proposto foi construído utilizando o método dedutivo. Utilizando referenciais teóricos a partir da realização de pesquisa bibliográfica, parte-se de conceitos gerais, até o momento de analisar especificamente o instrumento integrante da licitação, e sua importância para o gerenciamento do escopo.

O presente trabalho está estruturado da seguinte forma. Inicialmente será abordado o conceito e alguns dos componentes de um procedimento licitatório. Na sequência o chamado “termo de referência”, principal instrumento utilizado para definir o objeto do contrato, será analisado de forma pormenorizada, visando identificá-lo como documento essencial para a posterior gestão do projeto.

## 2 LICITAÇÃO: CONCEITO E FASES

A licitação é um procedimento da administração pública que visa regular a aquisição de bens ou a contratação de serviços por entidade governamental. Trata-se de procedimento obrigatório, adotado em qualquer nível: municipal, estadual, federal ou em quaisquer outras empresas ou entidades de caráter público.

Carlos Pinto Coelho Motta define de forma bastante clara o conceito. Segundo o autor, licitação é o "procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública, obediente aos princípios constitucionais que a norteiam, escolhe a proposta de fornecimento de bem, obra ou serviço mais vantajosa para o erário" (2008, p. 2).

Regulado pela Lei 8.666/93, o tema é de suma importância para os administradores públicos tendo em vista sua obrigatoriedade e por configurar-se como um procedimento que possui extensa quantidade de regras e princípios a serem seguidos. Somente com a estrita observância dos seus requisitos é reconhecida sua completa validade.

A relevância do procedimento pode ser notada no texto da própria Constituição Federal. A Carta Magna determina que o processo de licitação é obrigatório, sendo raras as possibilidades para que a aquisição de bens ou a contratação de serviços não seja feita sob esta forma. Apenas em casos muito restritos o administrador de entidade estatal pode dispensar a abertura do procedimento licitatório.

No *caput* do artigo 37 da Constituição são mencionados os princípios que a administração pública deve obedecer na sua atuação: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Logo após, o mesmo artigo fornece uma lista de outras obrigatoriedades, entre elas a realização de procedimentos licitatórios.

O inciso XXI determina que obras, serviços compras e alienações devem ser contratados mediante licitação, com exceção dos casos especificados em lei. A principal indicação legal é a de que o procedimento deve assegurar a igualdade de condições para os interessados, mediante a qualificação técnica e econômica que garantam o cumprimento das obrigações impostas pelo contrato firmado.

Mais adiante, outro dispositivo da Constituição reforça a obrigatoriedade do procedimento licitatório. O artigo 175 indica a licitação como sendo o único método válido para que serviços públicos possam ser operacionalizados por entidades privadas, seja de forma direta, nos regimes de concessão ou permissão.

Os procedimentos licitatórios possuem duas grandes fases, a interna e a externa. A fase externa destina-se prioritariamente a garantir a concorrência entre os interessados em prestar serviços ou oferecer materiais para o Estado, tratando-se, assim, de fase posterior onde o objeto a ser adquirido já deve estar bem definido.

Além de outros trabalhos a serem realizados pelos administradores públicos, é na fase interna, também chamada de fase preparatória, que a administração precisa planejar e definir o objeto da licitação. Além de justificar a necessidade da aquisição é preciso descrever detalhadamente o que será adquirido e quais os métodos que serão utilizados.

### **3 O TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO**

Como mencionado, definir claramente o que a administração pretende adquirir é requisito obrigatório ao se iniciar uma nova licitação. Nesse sentido, a lei 8.666 e outras legislações suplementares apontam determinados instrumentos que têm como principal objetivo a completa caracterização do objeto do futuro contrato.

Foi a lei de licitações que trouxe o conceito de “projeto básico”. Tal é a definição fornecida pelos legisladores no artigo 6º da lei 8.666:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados; (BRASIL b, 2010)

Como visto acima, a lei da licitação define o conceito de projeto básico como o conjunto de elementos suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço. Tal requisito, ao contrário do que se possa supor, não é restrito aos projetos de engenharia. Acórdão do Tribunal de Contas da União indica que inclusive a contratação de sistemas de informática deve obedecer aos preceitos estabelecidos no inciso IX do artigo 6º da lei 8.666/93. O procedimento licitatório deve ser feito tendo em vista a viabilidade do projeto, forma de contratação e manutenção necessária do sistema. (MOTTA, 2008, p. 146)

Mesmo na legislação antiga sobre o tema, a adequada definição sobre o que está sendo contratado pelo Poder Público era de especial relevância. Lucia Valle Figueiredo explica que "o objeto da licitação deve também estar bem definido sob pena de, se não caracterizado plenamente, enchansar problemas futuros, inclusive a invalidação da licitação por indefinição do que se pretende contratar". (1981, p.44)

A lei 8.666 prevê as seguintes modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Criado em lei posterior, ainda pode ser utilizado o tipo chamado pregão. É justamente na legislação que criou este último tipo de licitação que surgiu outro instrumento utilizado para a definição de objetos a serem licitados, o chamado "termo de referência".

A redação do Decreto n. 3.555/00, que aprova o regulamento da modalidade pregão para aquisição de bens e serviços, fornece o conceito do termo de referência, salientando que a sua produção, tal com o projeto básico, também se dá ainda na fase preparatória do procedimento.

Segundo o inciso I do artigo 8º, a definição do objeto a ser licitado deve estar no termo de referência, devendo ser "precisa, suficiente e clara". No entanto são proibidas especificações que possam inviabilizar a competição entre os interessados por serem excessivas, irrelevantes, desnecessárias ou que, de qualquer forma, limitem demasiadamente o fornecimento do objeto. Ou seja, é preciso detalhar o objeto, mas seguindo parâmetros gerais que garantam sua utilidade de fato, e não apenas especificidades inócuas ao objetivo do contratante.

O inciso II do mesmo artigo citado acima ainda prescreve que o termo de referência deve possibilitar a avaliação de custos, mediante orçamento que considere a situação atual do mercado. E mais, impõe que no documento constem também a definição dos métodos, as estratégias de suprimento e os prazos para a execução do contrato.

Resumidamente, o termo de referência indica não apenas o objeto que será contratado, mas também, as faixas de preço a serem pagas, como ele deverá ser entregue e quais os prazos para cumprimento das obrigações.

Alguns autores afirmam que o termo de referência tem semelhanças com o projeto básico, sempre exigido para a contratação de obras de engenharia. (SANTANA, 2009, p. 183) Na prática, os dois instrumentos são utilizados com a mesma finalidade, apenas a denominação é distinta.

Jair Eduardo Santana afirma que elaboração do edital, principal documento da fase preparatória, por muitas vezes é falha, omissa, contraditória e inconsistente. Muitas vezes ocorre uma sequência de equívocos na concepção do procedimento, o que acaba afetando o instrumento de convocação dos interessados.

Santana, para justificar a quantidade de adjetivos desabonadores, conta um caso de "certame licitatório de desfecho trágico". Em determinado município são compradas pela prefeitura galinhas para controle da população de escorpiões. Mas o vencedor da licitação entrega as predadoras em um caminhão frigorífico! Ou seja, prontas para serem devoradas, e não devoradoras dos indesejados hóspedes. (2009, p. 179)

A elaboração destes documentos, ainda na fase preparatória da licitação, é o planejamento detalhado do próprio certame e do que se pretende com ele. Mesmo sendo possível sua posterior complementação, "já se deve determinar como o objeto da licitação deve ser executado, através da definição de métodos, estratégia de suprimentos e prazo de execução". (NIEBUHR, 2006, p. 122)

Genildo Gomes (2010), citando o ilustre autor de Direito Administrativo Hely Lopes Meirelles, lembra que o objeto a ser contratado é a alma da licitação. Mais adiante, em sua didática postagem, lembra que toda alma precisa de um corpo. Logo, se o objeto é o corpo, "o Projeto ou Termo de Referência é a alma da licitação".

Seguindo a mesma linha de raciocínio o professor comenta que, em sua experiência profissional, tem encontrado diversas situações onde o corpo da licitação está extremamente doente. A consequência disso não poderia ser outra, "contratações de serviços com resultados e produtividade de muito baixo nível e aquisições de materiais de péssimas qualidades" (GOMES, Genildo, 2010).

Mesmo sem adentrar a fundo em casos práticos, facilmente é possível deduzir que a afirmação do professor é verdadeira. Ora, se o gestor público descreve de maneira vaga o que a administração necessita, a chance de haver problemas é muito grande.

O fornecedor não saberá com alto grau de certeza qual sua obrigação estando em situação de potencial entrega de produto ou serviço fora das especificações necessárias. O gestor público, por sua vez, corre o risco de receber objeto impróprio ou de má qualidade e, dependendo do caso, não

terá nem a possibilidade de reclamar, tendo em vista que ele próprio deu causa ao fato. Ou seja, prejuízo para a própria administração percebida apenas no ato da entrega.

Jair Eduardo Santana (2009) ensina que o sucesso de um pregão, e aqui é possível dizer de toda uma licitação, é conseqüência intimamente ligada a elaboração de um adequado termo de referência. Segundo o autor o termo de referência possui o código genético da licitação e, conseqüentemente do contrato que será firmado entre o Poder Público e o vencedor do certame. É possível ir mais além, afirmando que tal documento é a essência de qualquer tipo de licitação.

O termo de referência é o instrumento que "materializa o cenário em que se desenvolverá a aquisição. Cada objeto tem suas características, suas qualidades intrínsecas, seu cuidado específico. O termo de referência irá, portanto, concretizar essa realidade particular, através da formulação de regras para o certame". (SANTANA, 2009, p. 182)

Desta forma, sabendo que em procedimentos licitatórios existem documentos que devem, obrigatoriamente, descrever com detalhes o objeto e a forma de entrega deste, resta saber como estes documentos podem efetivamente auxiliar no gerenciamento de escopo do projeto. É o assunto que será abordado a seguir.

#### **4 O GERENCIAMENTO DO ESCOPO EM PROJETOS LICITADOS**

Assim como os projetos surgidos em entidades privadas, que tem por objetivo a criação de novos produtos ou serviços destinados ao mercado e, conseqüentemente ao lucro; também projetos originados em entidades públicas precisam ser geridos de forma coordenada e sistemática, mesmo sendo seu principal interessado a população em geral. Ou seja, a gestão de projetos é fator fundamental para o sucesso de empreendimentos de qualquer natureza, seja qual for a natureza da sua instituição de origem.

Como visto nos capítulos acima, ao Estado é obrigatória a definição prévia do objeto que será contratado, fixando as diretrizes que servirão de base para a escolha dos fornecedores. Mais que isso. As entidades públicas devem elaborar detalhadamente os requisitos do que será contratado.

No entanto, infelizmente, esta tarefa é por muitas vezes relegada a segundo plano pelos gestores públicos e seus assessores. Este fato faz com que frequentemente surjam projetos básicos e termos referência que comprometem a qualidade ou até mesmo inviabilizam a efetiva obtenção do objeto licitado. As falhas de planejamento são muito comuns na área.

---



Sem muito esforço é fácil perceber os grandes prejuízos que tais problemas trazem tanto para o poder público quanto para as empresas vencedoras de tais certames licitatórios.

Tudo isso tem uma única razão: subestimar ou desconhecer as técnicas de modelagens de projetos para elaborá-los de forma a garantir a eficiência da contratação ou da aquisição. Temos visto as pessoas achando que para elaborar um termo de referencia ou projeto básico, basta conhecer a legislação. Bom que se diga que projetos e termos de referencias pertencem ao conhecimento de gestão e não da ciência jurídica. As normas jurídicas, a exemplo da lei 8666/93 e a recente IN 02/2008 do MPOG, não são por si só suficientes para passar os conhecimentos de técnicas de modelagens que essas ferramentas exigem. Essas Normas informam apenas que para licitar é necessário ter um projeto ou o termo de referencia conforme a legislação do pregão. Ainda assim, podemos perceber que a IN 02/2008 tem todo o escopo de natureza gerencial. (GOMES, Genildo, 2010)

O capítulo 5 do PMBOK trata do gerenciamento do escopo que, em linhas gerais, é a definição dos processos necessários para que projetos incluam todo e somente o trabalho necessário para sua adequada finalização. Segundo o guia tais processos são: a coleta de requisitos; a definição do escopo; a criação da estrutura analítica de projeto; a verificação do escopo; e o controle do escopo.

Tais processos, apesar de estarem representados separadamente, operam de forma integrada, exigindo esforço de vários componentes da equipe de execução e outros interessados. Sua ocorrência é percebida e atualizada em várias fases dos projetos e têm impacto em todas as outras áreas de conhecimento.

O plano de gerenciamento do escopo fornece as diretrizes sobre como o propósito final do projeto será “definido, documentado, verificado, gerenciado e controlado” (PMBOK, p. 92). Sua forma é variável. Pode ser detalhada ou concisa, formal ou informal, variando de acordo com as necessidades e tamanho do projeto.

#### **4.1 A DEFINIÇÃO DO ESCOPO**

Dentre os processos mencionados pelo PMBOK, é possível destacar dois de maior relevância em relação aos projetos originados a partir de licitações. O primeiro destaque refere-se à definição do escopo. Este processo abrange a descrição pormenorizada do projeto, bem como do produto que será obtido na finalização dos trabalhos.

José Carlos Cordeiro Martins indica que a entrada basilar deste processo é a descrição do produto ou serviço, mas, logo adiante em seus ensinamentos, lembra que não se deve confundir o escopo do produto com o escopo do projeto.

O escopo do produto é composto pela especificação técnica que descreve o conjunto de funcionalidades e o desempenho desejado para o produto, e deve ser elaborado antes do escopo do projeto. O escopo do projeto define o conjunto dos trabalhos que serão executados para construir e entregar o produto. (MARTINS, 2004, p. 23)

É possível perceber que em projetos nascidos de uma licitação o termo de referência ou o projeto básico já deve fornecer grande parte dos elementos que farão parte tanto do escopo do produto, quanto do escopo do próprio projeto.

O administrador público, ao indicar que precisa implantar um software em determinadas repartições, por exemplo, precisa definir não apenas quais são as funcionalidades necessárias do programa, mas também como será feita a efetiva instalação nas máquinas, os treinamentos e o acompanhamento com os usuários.

As entradas para a definição do escopo são, segundo o PMBOK: o termo de abertura do projeto, a documentação dos requisitos e os ativos de processos organizacionais. Fora o termo de abertura do projeto, que somente poderá ser elaborado após a efetiva contratação dos vencedores da licitação, os dois últimos elementos; a documentação dos requisitos e os ativos de processos organizacionais; já deverão estar praticamente prontos na fase de execução do contrato. Explica-se.

A documentação de requisitos já deverá constar do termo de referência, ao menos de forma geral, pois são estes próprios requisitos que indicam se o objeto atende as necessidades da administração. Como indica o PMBOK, os requisitos “podem começar em um alto nível e progressivamente se tornar mais detalhados conforme mais detalhes são conhecidos”. (PMBOK, p. 97). Ou seja, alto nível ainda na preparação da licitação, e mais detalhado quando o objeto começar a ser obtido de fato, após a contratação.

Já os ativos de processos organizacionais indicam as instruções, procedimentos, planos e padrões da entidade para mensurar a condução do trabalho. Tais condições também são previamente indicadas aos participantes de uma licitação, servindo como elemento importante para a gestão do projeto.

As ferramentas e técnicas para definir o escopo são: opinião especializada, análise do produto, identificação de alternativas e oficinas (PMBOK, p. 100). Estudando tais ações é possível notar que o administrador público também deverá ter elaborado o edital de licitação com base em informações previamente coletadas para que o objeto pretendido esteja adequadamente descrito. Elaborar o termo de referência ou o projeto básico é, em grande parte, definir o escopo do futuro projeto!

A declaração do escopo<sup>1</sup> do projeto é a principal saída do processo de definição do escopo. Neste documento é descrito em detalhes quais os trabalhos a serem realizados e quais são as entregas resultantes destes trabalhos.

Outro objetivo deste documento é planificar o entendimento sobre o projeto para todos os interessados. Esta fase inicial possui importância para uma grande quantidade de stakeholders, passando pelo sponsor, membros da equipe executora e terceiros, mesmo que não diretamente envolvidos na execução do projeto. “Muitos projetos iniciam com uma idéia vaga do resultado final ou com apenas uma definição superficial. Assim, muitos projetos falham devido à má definição do escopo.” (SOTILLE, 2007, p. 22)

Kim Heldman resume com clareza o objetivo acima destacado. Para a autora a declaração do escopo “informa a todos os interessados no projeto qual exatamente será o resultado obtido quando o trabalho estiver terminado”. (2006, p. 96)

Sendo assim, é possível deduzir que em projetos originados a partir de procedimentos licitatórios, a declaração do escopo é de fundamental importância para alinhar expectativas de forma bastante ampla. Suas informações são utilizadas pelos contratantes, administradores dos órgãos estatais; membros da equipe executora, que normalmente abrange funcionários de empresas privadas e servidores de carreira ou em cargos de confiança; e, até mesmo, por membros da sociedade civil, interessados nos resultados da licitação.

Por conter a descrição das principais atividades a serem realizadas, o escopo do projeto também é o instrumento utilizado para que o cronograma e o orçamento do projeto sejam elaborados. Esta característica faz que seja necessário um controle bastante criterioso do escopo durante a execução do projeto, tendo em vista que qualquer mudança pode afetar o planejamento na íntegra, afetando negativamente sua execução.

## 4.2 O CONTROLE DO ESCOPO

Se a definição do escopo do produto e do serviço é um processo que merece especial atenção dos gestores públicos, pois, como visto acima, grande parte das suas informações devem provir do próprio projeto básico ou termo de referência; o segundo processo que merece destaque no presente estudo está mais voltado aos vencedores de uma licitação, e refere-se ao controle do escopo.

---

<sup>1</sup> Um exemplo de declaração de escopo pode ser visto em: [http://wiki.pge.ce.gov.br/index.php/Declaração\\_de\\_Escopo\\_-\\_Portal\\_Digital\\_de\\_Licitacoes\\_-\\_Pregão\\_Eletrônico](http://wiki.pge.ce.gov.br/index.php/Declaração_de_Escopo_-_Portal_Digital_de_Licitacoes_-_Pregão_Eletrônico)

A especial relevância dada ao processo de controle o escopo do projeto (e do produto) justifica-se pela necessidade do executor saber exatamente o que deve ser feito e como agir em casos onde o objeto precisa ser alterado em plena fase de execução. Esta é uma das atividades mais importantes dos gestores, pois dependendo do nível de alteração o projeto pode ruir por completo, seja pela extrapolação do tempo, do orçamento disponível ou ainda outras causas.

Em projetos licitados este cuidado voltado ao que deve ser produzido no projeto, está intimamente ligado as mudanças nas regras governamentais. Nestes casos, a alteração das “regras do jogo” muitas vezes são originadas pela própria rotatividade dos sponsors, ocupantes de cargos públicos temporários, eletivos ou de confiança.

O que para a maioria dos projetos eminentemente privados é um evento externo e casual, para projetos originados a partir de uma licitação é uma realidade a ser considerada desde o início, ou seja, desde a assinatura do contrato e criação dos documentos de planejamento. Tal consideração encontra ainda mais embasamento quando trata-se de projetos longos, sujeitos a uma maior nível de mudança de regras em virtude da mudança da equipe gestora e, muitas vezes do próprio sponsor do projeto.

José Carlos Cordeiro Martins comenta que o controle do escopo também é essencial quando é percebido algum erro ou omissão na própria definição do escopo do produto ou serviço. Este tipo de problema normalmente ocorre por dois motivos. Primeiro, pela falta de planejamento no início do projeto. Segundo, pela falta de atuação dos gerentes e tentativa de realizar mais do que os recursos disponíveis permitem. (2004, p. 72)

A habilidade de comunicação no controle do escopo é de suma importância para os gestores de projetos originados por licitação.

Na verdade, aqui temos um quesito político, que envolve muita habilidade no trato e negociação, pois sua maior orientação é fazer com que as mudanças propostas ou necessárias ajudem o projeto. Sua atuação está sobre os fatores de mudanças dentro do projeto e deve influenciá-las para que trabalhem em prol do projeto, garantindo que as eventuais mudanças sejam benéficas a ele. (SOTILLE, 2007, p. 107)

Por mais trabalhoso e burocrático que possa ser, é preciso formalizar as regras para que o controle do escopo seja realizado de forma adequada, impedindo que decisões políticas, muitas vezes descontextualizadas da realidade afetem o andamento do projeto.

O fato é que os executores de projetos originados a partir de licitação, principalmente aqueles que estão atuando no lado dos contratados, devem dedicar especial atenção no controle do escopo, de forma a revestir sua atuação em parâmetros viáveis de execução.

## 5 CONCLUSÃO

A gestão de projetos originados a partir de licitações é tema de grande interesse, tanto para os gestores públicos quanto para as organizações que competem entre si para oferecer produtos e serviços para as organizações estatais. Por se tratar de procedimento obrigatório e revestido de uma série de regras específicas, torna-se necessário o profundo conhecimento de suas características.

Mas os administradores públicos precisam ter em mente que, na elaboração de um edital de licitação, não basta definir genericamente o produto ou serviço pretendido pelo Estado. Os procedimentos devem, desde o início, adotar os conhecimentos e práticas já amplamente utilizados na gestão de projetos de organizações privadas.

Esta orientação deve ser seguida principalmente na elaboração do projeto básico ou termo de referência. São estes os documentos que definirão, ainda que de forma básica, todo o trabalho que deverá ser realizado e o que se espera como resultado da contratação a ser efetuada. Sua elaboração deve seguir métodos reconhecidamente eficazes, que garantam o pleno entendimento do projeto e sua viabilidade, atendendo às necessidades do ente estatal contratante.

Servidores e administradores de entidades públicas devem estar cientes da necessidade de se estudar não apenas leis e regulamentos específicos relativos às licitações. É preciso conhecer “a ciência da gestão para fazer grandes contratações e aquisições com base num corpo sadio da licitação que é o projeto ou termo de referência”. (GOMES, Genildo, 2010)

Por outro lado, os pretendentes em assumir a entrega do objeto ou os participantes já contratados, vencedores de certames licitatórios, devem estudar detalhadamente o objeto pretendido pela instituição pública. Esta atenção é necessária em toda a tramitação pré-contrato mas, principalmente, na assinatura do contrato de execução e início dos trabalhos.

Em casos de termos de referência falhos, é preciso que os gestores de projetos definam o escopo do projeto e do produto de forma a atender a necessidade do Estado, mas ao mesmo tempo garantindo a viabilidade do projeto, tendo em vista todas as outras áreas importantes para a gestão.

Neste sentido, é importante ressaltar que as regras definidas no contrato podem suprir as falhas detectadas nos termos de referência. Se os contratados pelo poder público forem hábeis no ajuste de pontos obscuros ou duvidosos transcritos nos termos de referência, esclarecendo tais circunstâncias no documento que formaliza a transação, haverá segurança jurídica na execução e gestão do projeto. Em outras palavras. Se termo de referência estava inconsistente, que a correção seja realizada no contrato, pois é este instrumento que passa a valer.

Também é preciso a elaboração de regras claras para que o controle do escopo seja eficaz, menos sujeito a inesperadas alterações de rumo da instituição pública, decorrente da mudança dos ocupantes de seus cargos diretivos. Os executores externos do projeto precisam dar especial atenção aos documentos que indicam as mudanças de escopo, pois apenas a partir destes textos serão encontrados subsídios que podem justificar eventuais atrasos ou mesmo a detecção de provável inviabilidade do projeto por conta das mudanças de escopo exigidas pelos gestores da parte estatal.

Aos vencedores de uma licitação vale a pena citar as palavras de Mauro Afonso Sotille para o fechamento do tema. “Uma regra prática para a correta determinação do escopo do projeto é fazer o que o cliente quer, não o que ele diz que quer” (SOTILLE, 2007, p. 28). Em outras palavras, certos casos necessitam que se vá além das palavras que descrevem o objeto licitado, traduzindo de forma mais clara o que pretende o administrador público. “Termos de referência” e “projetos básicos” são os instrumentos nos quais os agentes do estado dizem o que querem. É preciso transcrever para o contrato e para o escopo do projeto o que eles realmente precisam.

Aos interessados nesta temática, sugere-se a realização de estudos que analisem casos específicos de gestão de projetos originados por licitação, procurando determinar até que ponto o sucesso ou fracasso do projeto estiveram relacionados com a definição do objeto, antes e após sua contratação.

---

## REFERÊNCIAS

- Brasil a. Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao .htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 26 de outubro de 2010.
- Brasil b. Lei n. 8.666/93 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 08 de outubro de 2010.
- Brasil c. Decreto n. 3.555/00 - Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/ D3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm) . Acesso em 10 de outubro de 2010.
- Figueiredo, Lúcia Valle. Direitos dos Licitantes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981.
- Gasparini, Diógenes. Pregão Presencial e Eletrônico. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.
- Gomes, Genildo. Termo de Referência: o corpo da licitação. Disponível em: [http://professorgenildo.blogspot.com/2009/03/dicas-para-elaboracao-do-termo-de\\_1050.html](http://professorgenildo.blogspot.com/2009/03/dicas-para-elaboracao-do-termo-de_1050.html) . Acesso em 04 de outubro de 2010.
- Gomes, Wilmar. Gerenciamento PMBOK para preparo de licitações e análise técnica e econômica de projetos. Disponível em: <http://www.pmkb.com.br/artigos-mainmenu-25/139-gerenciamento-pmbok-para-preparo-de-licitas-e-anse-tica-e-econa-de-projetos.html>. Acesso em 04 de outubro de 2010.
- Heldman, Kim. Gerência de Projetos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- Martins, José Carlos Cordeiro. Gerenciando Projetos de Desenvolvimento de Software com PMI, RUP e UML. Rio de Janeiro: Brasport, 2004.
- Motta, Carlos Pinto Coelho. Eficácia nas Licitações e Contratos. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2005.
- Niebuhr, Joel de Menezes. Pregão Presencial e Eletrônico. Curitiba: Editora Zênite, 2006.
- PMBOK. Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos. 4ª Edição.
- Santana, Jair Eduardo. Pregão Presencial e Eletrônico. Sistema de registro de preços. Manual de implantação, operacionalização e controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

Sotille, Mauro Afonso. Gerenciamento do Escopo em Projetos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

---

Data do recebimento do artigo: 25/08/2013

Data do aceite de publicação: 15/10/2013