

**PRÊMIO MELHORES PRÁTICAS
TCE-RJ
Edital 03/2018**

**Melhorias nos Processos de
Planejamento das Contratações**

**Subsecretaria de Administração e Finanças
(SSA)**

Rio de Janeiro (RJ), agosto de 2018.

1. EM BUSCA DE MELHORES PRÁTICAS

Ao participar do **PRÊMIO MELHORES PRÁTICAS TCE-RJ**, em seu Edital 03/2018, a **Subsecretaria de Administração e Finanças (SSA)** pretende colaborar com a evolução do conhecimento, das ações adequadas e da administração segura e produtiva nas sensíveis fases de previsão de necessidades e contratação de bens e serviços para o **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ)**.

Em busca de atingir as Melhores Práticas para o TCE-RJ, a equipe da SSA passa a envidar seus esforços no sentido de promover avanços neste mister. Para tanto, a SSA vem apresentar suas ações no sentido de colaborar com a consolidação de Melhores Práticas no TCE-RJ, detalhando suas iniciativas ora em desenvolvimento em seu âmbito de atuação.

Melhores Práticas representam evolução, desenvolvimento e otimização de processos e metodologias, sendo permanentemente buscadas por corporações públicas e privadas, pela academia, pelo terceiro setor e inclusive por cada pessoa e suas vidas particulares.

No TCE-RJ não é diferente e as Melhores Práticas são perseguidas a cada dia tendo por finalidade facilitar procedimentos, minimizar custos, diminuir desperdícios, potencializar o uso dos insumos disponíveis e, sobretudo facilitar a vida das pessoas.

Pela busca permanente de Melhores Práticas, o mundo consegue evoluir nos mais variados campos, permitindo que a humanidade usufrua de benefícios que são resultados do esforço integrado de muitas pessoas.

Um longo caminho resta a ser percorrido no que tange à evolução efetiva da condição técnica e administrativa.

Embora não seja pouco o que já foi feito, ainda faltam intervenções pesadas e resolutivas para corrigir, minimizar, neutralizar e mitigar as mazelas, desigualdades sociais, injustiças persistentes, injúrias raciais e de gênero, filosofias vãs, imprecisões técnicas e científicas, pobreza persistente, fome agudizada e ignorância profunda que ainda perduram em nosso planeta.

2. AS INSTRUÇÕES NORMATIVAS COMO ORIENTAÇÃO ÀS CONTRATAÇÕES

O advento das Instruções Normativas (IN) emanadas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) proporcionaram uma amplitude significativa na formatação dos **Estudos Técnicos Preliminares (ETP)** e **Termos de Referência (TR)**.

Embora de aplicação não mandatária para o TCE-RJ, a SSA adotou como firme referência as Instruções Normativas do MPDG para elaboração dos ETP e TR, tendo em vista adotarem uma itemização abrangente, de alta consistência, de todo útil e, sobretudo demonstrando uma forma racional e lógica para descrição e bom entendimento de um processo de contratação de bens e serviços pelo Poder Público.

Em face disto, as modelagens adotadas pela SSA para todos os ETP e TR do TCE-RJ passam a ter por base aquelas orientadas pelas IN ministeriais.

3. DIAGNÓSTICO DA APLICABILIDADE HISTÓRICA DOS ETP E TR

Os Termos de Referência do TCE-RJ, historicamente, não adotavam metodologia com abrangência e estrutura que representasse com eficácia as necessidades efetivas das Unidades Requisitantes. Estas, por sua vez, não utilizavam o ETP como elemento definidor da necessidade ou não da contratação pretendida, nem tampouco tinham uma referência consistente para a elaboração dos TR.

Pela razão acima exposta foi disseminada pela SSA a prática de elaboração de Estudos Técnicos Preliminares, que consistem na avaliação das possibilidades de atendimento das demandas. Essa medida objetivou levar à reflexão e ao questionamento da necessidade da contratação, em busca de uma solução customizada e revestida de vantajosidade para o tribunal.

A ausência de ETP implicou, por longo tempo, a elaboração de TR deficientes, com incompletudes, eivado de vícios, ocasionando, logicamente documentos que expunham o TCE-RJ frente às contratadas. Ademais, Termos de referência deficientes decorrem da baixa capacitação dos Requisitantes na elaboração do TR (muitos sequer conheciam minimamente o significado e importância do instrumento em questão), das inúmeras falhas quando da elaboração desses Termos, o que ocasionava significativo atraso na realização dos certames e ainda questionamentos e impugnações quando da efetivação das licitações.

Tais deficiências permitiam que os prestadores de serviços e fornecedores de bens tirassem proveito destas situações fragilizadas, implicando aumento de custos e insegurança jurídica para o Tribunal no momento de exigências das obrigações das contratadas e aplicação de sanções.

A elaboração de modelos de TR constitui ação efetiva de melhoria dos processos de aquisição por parte da SSA.

Ao revisitar TR utilizados, é fácil perceber que um grande número de inconsistências e incertezas acabava por permitir uma relação contratual insegura para o TCE-RJ e deletéria para as boas condições de negociação na execução do contrato.

4. APOIO AO PLANEJAMENTO NAS CONTRATAÇÕES

Para tornar os procedimentos licitatórios mais eficientes e céleres, sem prejuízo da observância aos princípios constitucionais inerentes às licitações, foi criado no âmbito da SSA, o “Núcleo de Apoio ao Planejamento das Licitações”.

Por meio desse núcleo pretende-se disponibilizar os novos modelos de ETP e TR que contemplem todas as informações imprescindíveis à correta identificação do objeto e das condições da contratação.

Toda contratação pública representa uma despesa.

Simple ou complexa, todas merecem análise criteriosa e postura austera. Erro ou inadequação na caracterização do objeto no TR pode acarretar uma contratação insatisfatória e conseqüente prejuízo para a Contratante.

O objetivo geral a ser atingido, considerando que licitações e contratos são temas extremamente técnicos, é o de prestar efetivo apoio às Unidades Requisitantes do TCE-RJ, minimizando falhas, erros e desvios na formalização dos TR.

5. O ETP E O TR EM NOVA FORMA E VISÃO

A Melhoria no Processo de Planejamento das Aquisições busca em seu fulcro racionalizar os processos de aquisições de bens e prestação de serviços nas suas importantes fases de Planejamento da Contratação, Seleção de Fornecedor e Gestão do Contrato.

A SSA iniciou em 2017 estudos referentes a estruturas padronizadas de Estudos Técnicos Preliminares, Termos de Referência, Gerenciamento de Riscos que pudessem servir de orientação adequada para as Unidades Requisitantes, tendo por base as Instruções Normativas ministeriais já citadas e a literatura técnica.

O TR constitui-se em documento mediante o qual a Unidade Requisitante (a quem compete a elaboração do termo) explicita o objeto pretendido, determinando de forma precisa, sistematizada e detalhada o escopo da contratação que pretende realizar.

Os modelos propostos pela SSA, além de proporcionar que as Unidades Requisitantes melhor fundamentem suas solicitações para contratação, também protegem o TCE-RJ de eventuais desvios ou inconsistências frente às Contratadas, tanto no processo licitatório quanto no decorrer da prestação de serviços e fornecimento de bens.

Os modelos desenvolvidos têm servido de importante instrumento auxiliar a todos os requisitantes do TCE-RJ e ampliam significativamente as condições de se-

gurança do tribunal, vez que o TR e também o ETP constituem-se nas bases definidoras do objeto a ser contratado e do escopo dos serviços em processo de definição. Os TR padronizados constituem o Anexo I. As reestruturações do ETP e dos TR de forma modelar estão apresentadas em anexo, em cuja verificação é possível observar a ampliação da abrangência proposta e a nova visão constante na aplicação destes documentos.

Cabe considerar um importante aspecto que deve integrar os TR. No âmbito do TCE-RJ, as estimativas detalhadas de preços somente são incorporadas ao TR quando do ingresso deste na Coordenadoria Setorial de Compras (COM), não sendo de responsabilidade da Unidade Requisitante a elaboração de tais pesquisas e precificação.

Quando se tratar de obras e serviços de engenharia, a elaboração da Planilha Orçamentária com os preços estimados da contratação compete à Coordenadoria Setorial de Engenharia (CEN).

6. GERENCIAMENTO DE RISCOS

Além dos Termos de Referência, a SSA tem incentivado e apoiado os requisitantes no processo de Gerenciamento de Riscos enquanto relevante documento a ser constituído para todo o processo de contratação seja na fase de planejamento como na seleção do fornecedor e execução do contrato.

O Gerenciamento de Riscos e a elaboração do Mapa de Riscos passam a ser uma das mais relevantes intervenções nos processos de contratação que, embora ainda novel como funcionalidade, é de grande importância na garantia da finalização adequada e segura de qualquer empreendimento que se queira encetar.

7. A EXPERIÊNCIA DA APLICAÇÃO DO ETP E TR NA NOVA FORMATAÇÃO

No momento em que se inicia a aplicação da nova modelagem de ETP e TR nas Unidades Requisitantes do TCE-RJ, pode-se notar uma aceitação imediata das novas condições propostas, resultando em documentos com maior precisão, mais consistência e com maior segurança para a Contratante.

Ato contínuo será a disponibilização dos modelos na rede, sendo que todo e qualquer ETP ou TR passará pelo crivo da SSA para verificação e eventual melhorias nas condições apresentadas.

Desta forma, no momento, os documentos estão sendo bem absorvidos e as intervenções da SSA são cada vez mais pontuais, o que atesta o perfeito entendimento da proposta por parte das Unidades Requisitantes.

Treinamentos poderão ser propostos em caso de necessidade em casos específicos.

Cabe considerar neste momento que os modelos apresentados são flexíveis e permitem a inclusão ou supressão de itens conforme a natureza do bem ou serviço em contratação.

É fácil compreender que a contratação de serviços de limpeza e materiais de escritório, por exemplo, são aquisições bastante diferenciadas que requerem particularidades que darão especificidades no desenho do ETP e TR de cada processo de aquisição.

No momento em que o ETP e o TR passam pela análise da SSA, todas as arestas são aparadas com a participação da equipe técnica da Unidade Requisitante.

8. CRITÉRIOS E ESTUDOS DE SUSTENTABILIDADE

Apesar de diversas iniciativas isoladas de implantação de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas, apenas no ano de 2010 é que o tema ganhou força em todo o território nacional, devido às alterações promovidas pela Lei Federal nº 12.349/10, que inseriu no art. 3º da Lei Federal 8.666/93, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como mais um objetivo das licitações públicas.

Neste sentido, os processos de contratação do TCE-RJ passaram a aplicar, como regra e de forma sistemática, as normas, critérios e práticas de sustentabilidade, como política de incentivo ao desenvolvimento nacional, mediante a inserção destes requisitos em seus TR.

A partir deste direcionamento, a SSA buscou orientar as unidades requisitantes para que, na elaboração de seus TR, abordassem o atendimento a exigências legais referentes à legislação municipal, estadual e federal, contemplando as dimensões de sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Embora inseparáveis, tendo em vista que qualquer ação de desenvolvimento – sustentável ou não, gerará impactos no ambiente, na sociedade e na economia, a legislação regula cada tópico de maneira apartada.

Como exemplo de inclusão destes critérios, cabe citar o TR elaborado para contratação de empresa prestadora de serviços de limpeza, asseio e conservação, tratada no processo TCE-RJ nº 300.716-9/18.

Por se tratar de prestação de serviços com a utilização de produtos saneantes domissanitários, críticos do ponto de vista ambiental, é necessário estabelecer exigências de sustentabilidade ambiental, passando por atendimento de determinações da ANVISA, testes, certificações e demais procedimentos que garantam a

integridade física dos trabalhadores contratados, servidores e usuários do tribunal em geral e impeçam o lançamento de produtos contaminados nas redes públicas de coleta de esgoto, além de treinamento da equipe de colaboradores para utilizar os recursos com economicidade e eficiência.

Com relação à sustentabilidade social, é de fundamental importância incluir cláusulas de reserva de cotas para pessoas com deficiência, para vítimas de violência doméstica familiar, e de vedação à contratação de pessoa jurídica que viole o art. 7º, XXXIII, da CRFB (proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos).

A sustentabilidade econômica possui duas vertentes: ciclo de vida do produto, em que a análise da economicidade e da vantajosidade deve ser baseada na relação custo-benefício e não no valor do dispêndio; e tratamento favorecido, diferenciado e simplificado que deve ser dispensado às ME e EPP, estabelecido pela CF de 1988. A primeira é atingida mediante otimização da descrição do objeto e demais características que devem constar do TR. A segunda deverá constar do Edital.

Nos processos de aquisição de pilhas e pneus, tratados nos administrativos TCE-RJ 301.800-3/18 e 301.630-6/18, respectivamente, foram adotados critérios de sustentabilidade adicionais. Em ambos os casos, por se tratar de materiais altamente poluentes, houve a inclusão de cláusula de adoção de Logística Reversa, visando garantir destinação final ambientalmente adequada. No tocante às pilhas, foram incluídas especificações estabelecidas na Resolução CONAMA nº 41.

Em processo de constante amadurecimento, outros aspectos relevantes de responsabilidade socioambiental devem ser abordados e incluídos nos TR, tais como os 5 R da Sustentabilidade: Reduzir, Repensar, Reaproveitar, Reciclar e Recusar Consumir, voltados ao respeito a eixos ambientais relevantes, que são abordagens incentivadas, divulgadas e estabelecidas pela Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) do Ministério de Estado do Meio Ambiente (MMA).

Nesta esteira, em pouco tempo as boas práticas levarão a construção de TR com elementos de sustentabilidade bem delineados, garantindo a segurança do TCE-RJ nas relações com seus contratados e a consecução de seu papel no desenvolvimento sustentável.

9. VISÃO DO FUTURO

Na busca incessante de atingir elevados níveis de qualificação no atingimento das Melhorias nos Processos de Planejamento das Contratações, outras ações relevantes estão em andamento na SSA.

A primeira é o Manual de Procedimentos e Orientações para Elaboração do Plano Anual de Aquisições (PAA) que consiste num conjunto de normas de orientação e procedimentos para as aquisições do TCE-RJ, alinhado com o seu Planejamento Estratégico e amparado pelo Orçamento Anual, de forma que os objetivos estratégicos propostos possam ser cumpridos de forma organizada, planejada e integrada.

Utiliza-se o termo “Aquisições” representando não só o fornecimento de bens, mas também de prestação de serviços, seguindo nomenclatura adotada por Órgãos e Entidades da Administração Pública Brasileira na atualidade.

Os objetivos do Manual: orientar as Autoridades Requisitantes, estabelecer as competências dos agentes envolvidos, elaborar um roteiro para preenchimento do denominado “Documento de Oficialização de Demanda” de forma a possibilitar, ao final do processo e com critérios de priorização, a elaboração do Plano de Aquisições a cada exercício.

O planejamento das aquisições é uma construção na qual as unidades organizacionais envolvidas irão aprimorar, a cada ciclo, sua capacidade de antecipar as soluções demandadas pela administração, inserindo-as no fluxo do processo de licitação de forma tempestiva.

Planejar com método proporciona identificar as reais necessidades dos órgãos que compõem a estrutura do Tribunal de Contas, bem como minimizará situações indesejáveis, como licitações desertas ou fracassadas, fracionamento de despesas e aquisições diretas emergenciais distanciadas do planejamento.

A segunda melhoria em andamento na SSA e que fará parte das contratações do TCE-RJ é o **Manual de Procedimentos e Orientações para Elaboração do Plano Anual de Aquisições (PAA)** e **Manual de Procedimentos e Orientações para Aquisição de Bens e Serviços (MPO)**.

O MPO constitui-se em um documento orientativo dirigido aos servidores do tribunal, com vistas a promover adoção das medidas necessárias ao atendimento da legislação específica, bem como estabelecer os procedimentos administrativos a serem seguidos em todas as fases dos processos de contratações.

São fases relevantes consideradas no processo: o **Planejamento das Aquisições**, a **Seleção dos Fornecedores** e a **Gestão do Contrato**.

O fluxo de atividades e procedimentos evidencia a importância dos controles internos exercidos pela PGT e Auditoria Interna do TCE-RJ.

A Seleção do Fornecedor caracteriza a parte externa do processo licitatório, encerrando-se com a publicação do resultado de julgamento após a adjudicação e homologação.

Todos estes passos são tratados e pormenorizados no MPO, com vistas a facilitar o entendimento de todos os servidores envolvidos de uma ou outra forma no processo.

A Seleção do Fornecedor passará pela definição da modalidade de licitação que pode ser Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Leilão, Concurso, Pregão (Presencial ou Eletrônico).

Cabe considerar que a modalidade mais utilizada nas aquisições do TCE-RJ é o Pregão Eletrônico, devido às suas condições de simplicidade e aspectos de economicidade, eficiência, celeridade e controle, razão pela qual o MPO detém-se mais demoradamente neste rito de licitação.

A Execução do Contrato constitui-se em ações que abrangem desde a convocação da empresa vencedora até as fases finais da validade do contrato firmado entre as partes, os mecanismos de gestão, fiscalização e recebimento dos objetos contratados e, por fim, os procedimentos afetos à liquidação e posterior pagamento das despesas.

Execução do Contrato envolve praticar as responsabilidades das partes, o agir de Fiscais e Gestores, pagamentos, relatórios, comprovações e manutenção de todas as exigências legais e de contrato por parte dos signatários.

Os manuais acima indicados e pormenorizados a seguir pretendem racionalizar as ações nos campos das aquisições de bens e serviços pelo TCE-RJ, criando um modo de ação cuja integralidade seja correspondida por todos os servidores quando da previsão das necessidades (PAA) e também das ações para contratação (MPO).

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclusivamente pode-se dizer que as Melhores Práticas aqui comentadas buscam atingir níveis de maiores garantias no processo de contratação, permitindo que o TCE-RJ possa melhor exercer suas condições de Contratante, pagando o preço justo e recebendo os objetos contratados de forma correta e como esperado.

As tentativas e estudos continuarão, pois a cada dia é possível melhorar as práticas administrativas e técnicas que são utilizadas na Administração Pública,

como forma de garantir-se transparência nos procedimentos e atingir os melhores níveis de economicidade e eficiência.

Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2018.