



BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA E DE GESTÃO DAS CONTRATAÇÕES NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (MPRN)

Clarissa de Queiroz Torres¹

Jean Marcel Cunto Lima²

RESUMO

As transformações sociais e o cenário econômico exigem das organizações públicas um empenho no desenvolvimento e na implementação de boas práticas de governança e de gestão das contratações para qualificar a prestação do serviço público, tornando-o mais eficiente, eficaz e efetivo. Importante, portanto, a discussão, cooperação e estímulos a projetos inovadores voltados à área de aquisições. Nesse contexto, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte apresenta nesse trabalho as ações que vem sendo desenvolvidas na seara de governança, como o amadurecimento do planejamento estratégico, a mudança da atuação da auditoria interna, a redefinição da arquitetura organizacional e dos fluxos do processo de aquisição de bens e serviços; como também na seara de gestão, com destaque para os projetos relacionados à otimização das contratações do órgão. Como resultados dessas práticas é possível observar um maior desempenho da execução orçamentária, desburocratização dos procedimentos, celeridade e fluidez processual, economia de recursos financeiros, além de um melhor controle e transparência da gestão. Demonstra-se, assim, que o investimento em práticas de governança e de gestão na área de contratações traz resultados diretos sobre o desempenho final da organização.

Palavras-chave: Boas práticas, governança, gestão, contratações.

1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU), objetivando identificar os pontos vulneráveis e induzir melhorias relacionados à governança e à gestão das contratações, realizou auditoria por amostragem em organizações da Administração Pública Federal (APF), constatando que 54% (cinquenta e quatro por cento) das organizações públicas federais auditadas se encontram em estágio inicial de capacidade de governança e gestão das contratações, 41% (quarenta e um por cento) se enquadram no nível intermediário, e apenas 5% (cinco por cento) estão em estágio de capacidade aprimorada.

1 Bacharela em Direito (UnP). Pós-Graduada em Direitos Difusos e Coletivos (UERN). Técnico do MPRN – Área Administrativa, atualmente exercendo as funções de Chefe do Setor de Compras e Serviços da Procuradoria-Geral de Justiça. E-mail: clarissa.torres@mprn.mp.br.

2 Bacharel em Administração (UFRN). Especialista em Administração Pública (UFRN). Mestre em Administração (UFRN). Técnico do MPRN – Área Administrativa, atualmente exercendo as funções de Diretor-Geral da Procuradoria-Geral de Justiça. E-mail: jean.marcel@mprn.mp.br.



Resultado da sobredita auditoria, o Acórdão 588/2018-TCU-Plenário aponta que os sistemas de governança e gestão das contratações na APF são deficientes, expondo as organizações públicas a riscos relevantes, além de reduzir a capacidade de gerar resultados e benefícios à sociedade. Pertinente a transcrição parcial do acórdão referenciado:

VII – Perfil de Governança e Gestão de Contratações

[...] No campo da governança, observaram-se **significativas deficiências na atuação da alta administração quanto a dar as diretrizes das contratações e exercer o monitoramento.**

47. Há carências na definição de autoridade, papéis e responsabilidades, bem como de diretrizes sobre compras conjuntas, sustentabilidade das contratações e gerenciamento de estoques. A falta de um modelo de contratação pode levar as organizações a diversos riscos: i) realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade, provocando a compra de produtos que causam maior impacto ambiental e possuem maior custo de descarte; ii) exposição da entidade à ocorrência de atos antiéticos, em razão da ausência de segregação de funções; iii) priorização inadequada de contratações; iv) descontinuação de serviços essenciais, entre outros.

48. No monitoramento da alta administração, são precários o estabelecimento e o acompanhamento de indicadores e metas. 76% das organizações estão em estágio inicial de capacidade nesse aspecto.

49. Em relação à gestão das contratações, as principais vulnerabilidades constatadas encontram-se nos agregadores “pessoas” e “riscos”.

50. Em “pessoas”, da mesma forma do que foi observado na gestão de TI, há graves deficiências na definição do perfil profissional desejado para colaboradores e gestores. Mais de 65% das organizações encontram-se em estágio inicial de capacidade nesse aspecto. As principais consequências desse cenário são:

50.1. desconhecimento acerca das competências necessárias ao desempenho adequado das atividades realizadas pela área de gestão de contratações;

50.2. alocação e movimentação de pessoal para a área de gestão de contratações sem qualificação técnica necessária;

50.3. designação de gestor não capacitado adequadamente para exercer atividades críticas atinentes à gestão de contratações; e

50.4. prejuízo ao alcance das metas definidas para a área de gestão de contratações, por falta de pessoal capacitado.

51. No que se refere à gestão de risco, a situação é ainda mais grave: mais de 79% das organizações não adota ou adota precariamente um modelo de gestão de riscos das contratações. O desconhecimento acerca dos riscos relacionados a contratações pode trazer consequências adversas para a organização, tais como:

51.1. insucesso no alcance das metas da área de gestão de contratações;

51.2. perda de investimento em contratações que não atendem às necessidades da organização;

51.3. impossibilidade de usufruir do objeto da contratação em virtude de falta de preparo da infraestrutura da organização e/ou outras dificuldades, a exemplo da falta de pessoal capacitado para gerir o contrato e/ou clima organizacional desfavorável;

51.4. gasto indevido de recursos com a manutenção de controles desnecessários ou ineficientes. (Grifos nossos)

Inobstante a inexistência de auditoria com o sobredito escopo no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), o cenário deficiente detectado pelo TCU não é diferente em nosso Estado e nos demais Estados da Federação. As provas dessa assertiva são diariamente veiculadas nos diversos meios de comunicação e mídias sociais, a exemplo de: desabastecimento de medicamentos e insumos hospitalares; equipamentos



hospitales novos mas inoperantes por falta de estrutura física adequada para a instalação; viatura que não realiza patrulhamento por falta de manutenção e/ou combustível; entre outros.

Sobre essa questão precioso o raciocínio traçado pelos escritores espanhóis Sáenz, García, Palao e Rojo (2003, p. 57):

Denominamos proceso al conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y crea un producto de valor para el cliente. Dichas tareas individuales dentro de cada proceso son importantes, pero ninguna de ellas tiene importancia para el cliente si el proceso global no funciona.³

O contexto delineado, atrelado à grave escassez de recursos públicos, revela a importância e a necessidade da implementação ou melhoria de boas práticas de governança e de gestão das contratações, de modo a conferir a estas maior eficiência, eficácia e efetividade, merecendo destaque a obrigação do Estado Brasileiro, no sentido amplo, de entregar à sociedade mais e melhores resultados.

Nesse ponto, importante se debruçar sobre os conceitos de governança e de gestão. Consoante o Decreto Federal nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da APF Direta, Autárquica e Fundacional, a governança pública consiste em um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

O TCU, de forma mais didática no trabalho 10 Passos para a boa governança, apresenta como escopos da governança aplicável às contratações: alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados; assegurar a utilização eficiente de recursos; otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos; mitigar riscos; auxiliar a tomada de decisão; assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades; e, a transparência dos resultados.

Noutro bordo, a gestão consiste na implementação das políticas definidas por meio da governança, ou seja, na execução propriamente dita, na atividade administrativa que visa concretizar as ações planejadas. Conforme exemplificou o TCU no Acórdão 1545/2016:

[...] diversas organizações preconizam que uma boa prática de governança é estabelecer política (diretrizes) para a gestão de riscos (inclusive das aquisições). Entretanto, a implementação dessa política não é função da governança, e sim da gestão. Já o controle da gestão é função da governança, ou seja, a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e quanto aos resultados obtidos.

Em que pese a prefalada ausência de auditoria para análise do perfil de governança e gestão de contratações no RN, bem como de normativo estadual sobre o assunto, para a implementação ou melhoria de boas práticas na área em estudo, os gestores públicos estaduais e municipais podem e devem observar os princípios, diretrizes e mecanismos estabelecidos no Decreto Federal nº 9.203/2017, quais sejam:

Art. 3º São princípios da governança pública:

3 Tradução livre: “Nós chamamos de processo todo o conjunto de atividades que recebe um ou mais insumos e cria um produto de valor para o cliente. Essas tarefas individuais dentro de cada processo são importantes, mas nenhuma delas é importante para o cliente se o processo global não funciona”.



- I - capacidade de resposta;
- II - integridade;
- III - confiabilidade;
- IV - melhoria regulatória;
- V - prestação de contas e responsabilidade; e
- VI - transparência.

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e, aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

I - liderança: que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam:

- a) integridade;
- b) competência;
- c) responsabilidade; e
- d) motivação.

II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e,

III - controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.



O MPRN, em sua atuação vanguardista, vem progressivamente buscando melhorar sua capacidade de governança e de gestão nas diversas áreas de atuação através dos mecanismos supracitados, vez que é clara a correlação e a interdependência destas para o atingimento do resultado final da organização, que é a prestação do serviço público à sociedade de forma eficiente (racionalização econômica visando a maximização dos resultados e a minimização dos custos), eficaz (opção por escolhas e métodos adequados), e efetiva (qualidade do resultado e necessidade das ações públicas).

2 BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES NO ÂMBITO DO MPRN

Sem pretensão de procurar o estabelecimento de padrões, busca-se neste tópico compartilhar algumas das boas práticas implantadas no âmbito do MPRN alinhadas às diretrizes de governança das contratações.

É certo que cada organização pública possui suas peculiaridades. Todavia, observar ações bem-sucedidas efetivadas pelas diversas instituições públicas, seja nacionais ou internacionais, buscando adaptá-las às suas realidades, criando projetos inovadores é igualmente uma boa prática de governança e de gestão.

2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Segundo o administrador Duarte (2011, p. 840), em sua obra *Dicionário de Administração e Negócios*, o planejamento estratégico *“fundamenta-se num pensamento que sintetiza e envolve intuição e criatividade, para oferecer uma visão perspectiva e futura do empreendimento objetivado, contando com a participação dos atores, com suas interações e aprendizagens”*.

Em 2011 deu-se o primeiro ciclo de plano estratégico no âmbito do MPRN, cujo objetivo estratégico foi *“Otimizar Despesas”*. No planejamento seguinte (ciclo de 2012-2017) os objetivos foram reformulados e consistiram em: garantir a eficiência das atividades administrativas em todo o Estado, e, planejar e executar o orçamento de forma eficiente e transparente.

Tendo por valores a resolutividade, coesão, transparência, equidade e inovação, o MPRN construiu seu novo planejamento estratégico para o ciclo 2018-2023, elaborado a partir de metodologia composta pelas etapas de diagnóstico (preparação), capacitação (aprendizagem), construção e lançamento (modelagem).

O diferencial desse plano em relação aos demais é o estabelecimento de indicadores (descrição, como, quem, quando e onde medir) e de metas que asseguram o monitoramento e a avaliação da estratégia. Além disso, o planejamento também foi composto por um portfólio de projetos estratégicos, em boa parte relacionados à gestão de recursos e, conseqüentemente, às contratações.

Saliente-se que para cada objetivo definido no planejamento estratégico foram estabelecidos pelas unidades envolvidas: indicadores (descrição, como, quem, quando e onde medir) e metas.

Cumpra registrar, a título ilustrativo, que o projeto denominado MP Inteligente, foi agraciado em primeiro lugar no Prêmio do Conselho Nacional do Ministério Público, edição 2019, categoria Unidade e Eficiência da Atuação Institucional e Operacional. Por meio de tal



projeto, em síntese, foram criados aplicativos de análise de dados de demanda, produção e registros institucionais acerca da atuação funcional ministerial, além das diversas áreas de conhecimento que integram a estrutura de apoio administrativo, tais como: Gestão de Pessoas, Gestão de Projetos, Material e Patrimônio e Serviços Auxiliares.

2.2 CRIAÇÃO DOS SETORES DE COMPRAS, DE LICITAÇÕES E DE GESTÃO DE CONTRATOS

Um sistema de governança é o modo como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter a boa governança, compreendendo as instâncias internas e externas, fluxo de informações, processos de trabalho e atividades relacionadas a avaliação, direcionamento e monitoramento.

Nesse contexto, e sendo primordial a segregação das funções, especialmente dos atores envolvidos nas contratações públicas, o MPRN emvidou esforços para a criação dos setores de compras, de licitações e de gestão de contratos em sua estrutura administrativa, o que foi efetivado a partir da Lei Complementar Estadual nº 446, de 29 de novembro de 2010.

Tal medida possibilitou também a especialização das unidades e a definição de competências, o que representou maior efetividade das contratações.

2.3 AUDITORIA INTERNA

Como boa prática de governança é necessário o estabelecimento de uma auditoria interna independente e que adicione valor às organizações.

A unidade de auditoria interna do MPRN atua no exame da adequação, da eficácia e da legalidade dos controles internos, dos atos, fatos e das informações contábeis, financeiras e operacionais, sendo que, a partir de 2017, passou a realizar auditorias nas unidades administrativas, de modo a agregar um maior valor ao negócio da instituição.

O referido trabalho, realizado com base no Plano Anual de Auditoria, elaborado por meio da Matriz de Risco, leva em conta os critérios de materialidade, significância e vulnerabilidade aprovado e adotado pela Administração Superior.

As auditorias realizadas nos procedimentos de contratação de serviços de mão de obra terceirizada, transportes, concessionárias, perícias, estágios, procedimentos de inexigibilidade e dispensa de licitação (menor valor), restos a pagar, almoxarifado, bens imóveis (próprios, cedidos e locados) e bens móveis (material bibliográfico e permanente), desembocam em estudos que, após apresentados à Administração Superior, são encaminhados às unidades auditadas para a elaboração de plano de ação para suprir as falhas ou ajustes apontados na auditoria.

2.4 MAPEAMENTO E OTIMIZAÇÃO DO FLUXO DO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE BENS E DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS

Consolidada a nova arquitetura organizacional, o desafio foi delimitar e otimizar o fluxo processual, por meio da eliminação de gargalos e de etapas, bem como, consolidação de rotinas administrativas eficientes e céleres. Para tanto, após a realização de diagnóstico, foi institucionalizado o fluxo do processo de contratações por meio de Procedimento Operacional Padrão (POP) e de Instruções de Trabalho (ITs).



Registre-se que a melhoria do processo vem sendo implementada de forma contínua pelo MPRN, levando-se em conta as lições aprendidas, os avanços tecnológicos, as novas práticas de mercado e as alterações legislativas. Na última revisão de fluxo, ocorrida no ano de 2019, otimizou-se o fluxo processual, decorrente da redução de aproximadamente 36% (trinta e seis por cento) da tramitação dos autos pelas unidades administrativas.

Nesse contexto, é importante mencionar o impacto desse trabalho nos procedimentos licitatórios no âmbito do MPRN, haja vista que a média de tempo dos pregões realizados em 2018 foi de 221 dias, enquanto que, em 2019, essa média é de 166 dias, o que corresponde a uma redução percentual de 24,88% (vinte e quatro vírgula oitenta e oito por cento)⁴.

3 BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO DAS CONTRATAÇÕES NO ÂMBITO DO MPRN

Nesse tópico abordar-se-ão boas práticas de gestão das contratações no âmbito do MPRN que vem trazendo resultados expressivos quanto à eficiência, eficácia e efetividade na prestação do serviço da organização, especialmente na seara das contratações. Será possível perceber, inclusive, que as boas práticas adotadas frequentemente não se relacionam com a necessidade de realização de gastos públicos.

3.1 PROJETO MP REALIZA

O projeto em evidência visa realizar ações que resultem na promoção da execução orçamentária do MPRN com maior eficiência e eficácia, de acordo com o planejamento institucional, por meio da orientação e do auxílio aos gestores.

A condução do projeto é feita por uma comissão composta por atores externos ao processo de contratações, os quais exercem o controle, o suporte e a avaliação dos procedimentos administrativos mediante a realização de reuniões periódicas com os gestores, bem como o acompanhamento processual e dos indicadores disponíveis, providências que conferem maior transparência, minimização de riscos e promoção da agilidade processual.

Como resultado dessas ações observou-se que nos anos de 2017 e de 2018 o MPRN atingiu um elevado nível de execução orçamentária de mais de 90% (noventa por cento) do orçamento, levando-se em consideração processos de contratação de manutenção, funcionamento e investimentos⁵.

3.2 CALENDÁRIO DE CONTRATAÇÕES E DE PRORROGAÇÕES

Criado em 2014, o calendário de contratações e de prorrogações vem sendo utilizado como uma eficiente ferramenta de gestão e de planejamento, com vistas a racionalizar os procedimentos de contratações e a evitar a descontinuidade de fornecimento de materiais/prestação de serviços.

Na prática, o calendário de compras apresenta o cronograma para aquisições de materiais, para a prestação de serviços e para a prorrogação de contratos das diversas unidades do MPRN. Com base nele, restaram definidos os setores responsáveis pelas contratações, bem como o período em que cada procedimento administrativo deve ser iniciado, de maneira a atender as múltiplas necessidades institucionais.

⁴ Dados da pesquisa colhidos em 27/08/2019.

⁵ Dados da pesquisa colhidos em 28/08/2019.



A partir de 2015 foi possível obter o índice de 79,43% (setenta e nove vírgula quarenta e três por cento) de contratações programadas, fator que se manteve na média percentual de 70% (setenta por cento) nos exercícios de 2016 e de 2017.

Importante registrar a incoerência de descontinuidade nas contratações envolvendo prestação de serviços, vez que os contratos são prorrogados aproximadamente 30 (trinta) dias antes do fim de sua vigência.

Outro aspecto positivo do calendário vem sendo observado com a redução do quantitativo de procedimentos licitatórios de dispensa de licitação, que em 2018 totalizou 25 (vinte e cinco) processos e, em 2019, encontra-se no quantitativo parcial de 13 (treze)⁶.

Nesse ponto, salienta-se que as dispensas de licitação para a aquisição de bens vem sendo realizadas através de cotação eletrônica, de modo a obter o melhor preço e maior transparência para a contratação.

Mais uma consequência da ação em exame é a redução das aquisições via cartão corporativo. Entre os gastos totalizados em 2018 e os contabilizados até o momento no exercício de 2019 observa-se uma redução de 58,13% (cinquenta e oito vírgula treze por cento)⁷.

Dessa feita, a ação em comento proporciona, dentre outras vantagens, o controle do fracionamento da despesa, a redução dos custos processuais e a geração de economia para a Instituição por meio de contratações com volumes mais significativos (agregação de demandas), aumentando a concorrência entre fornecedores e a redução dos preços.

3.3 AUTUAÇÃO CENTRALIZADA E PADRONIZAÇÃO DOS ASPECTOS FORMAIS DOS TERMOS DE REFERÊNCIA

Até o ano de 2018 cabia a cada unidade demandante, naturalmente, a elaboração do Termo de Referência (TR) relativo às aquisições por elas solicitadas. Contudo, era comum divergências entre a redação contida nos tópicos dentro de um mesmo TR, ausência de observação de normativas internas, etc.

Tal fato gerava a necessidade de retificações no TR e, conseqüentemente, a morosidade na tramitação dos procedimentos de contratações no âmbito do MPRN.

Diante disso, repensou-se o papel da Diretoria Administrativa dentro do processo de aquisições, estabelecendo-se que esta unidade centralizaria o auxílio na elaboração dos TRs, com a padronização de alguns tópicos já formatados por normas internas, como o de pagamento, recebimento e sanções, por exemplo, mantendo a cargo exclusivo dos setores demandantes o estabelecimento da especificação do objeto, da justificativa da contratação, da escolha do método de seleção e do critério de avaliação, bem como das condições de execução/aquisição.

Dentre os resultados mais impactantes dessa ação cita-se a redução do tempo de tramitação dos procedimentos licitatórios, haja vista que a média de tempo dos pregões realizados em 2018 foi de 221 dias, enquanto que, em 2019, essa média atualmente é de 166 dias, o que corresponde a uma redução percentual de 24,88% (vinte e quatro vírgula oitenta e oito por cento)⁸.

6 Dados da pesquisa colhidos em 30/08/2019.

7 Dados da pesquisa colhidos em 30/08/2019.

8 Dados da pesquisa colhidos em 27/08/2019.



3.4 DESBUROCRATIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA A FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES

Para uma melhor compreensão, importante explicar que a formação do preço de referência das contratações consiste em um procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública, servindo de base também para confronto e exame de propostas em licitação.

Em trabalho realizado no Governo do Estado Espírito Santo as gestoras Maria Leila Casagrande, Angeliki Cestari e Ana Paula Motta apresentaram um indicador impactante para o processo de contratação pública, qual seja: cerca de 45% (quarenta e cinco por cento) do tempo de um processo licitatório era gasto à época (2009) com a pesquisa de preços.

Desde 2017 o MPRN vem atuando para a melhoria do processo de formação de preço de referência. As ações consistem em dotar o setor de compras e serviços de estrutura física, da mudança dos seus colaboradores, e da revisão dos procedimentos operacionais e estratégicos.

O reflexo dessas medidas vem culminando num indicador de tempo médio de pesquisa para o exercício de 2019 de apenas 30,7 dias, o que representa apenas 18,50% (dezoito vírgula cinquenta por cento) do lapso temporal do procedimento licitatório, cujo tempo médio encontra-se no patamar de 166 dias (no ano de 2018 foi de 221 dias)⁹.

A perspectiva próxima é a de que o referido indicador venha a cair ainda mais no corrente exercício, a partir da vigência da nova norma que dispõe sobre a formação dos preços de referência para as contratações no âmbito do MPRN.

A referida normatização torna mais fluida a pesquisa a partir da redução de formalidades para a realização da pesquisa de preço, bem como do estabelecimento de metodologia objetiva para a formação do preço de referência das contratações, que será brevemente implementada em software para minimizar a ocorrência de erros quando da elaboração dos cálculos, além de otimizar a execução da atividade.

3.5 PROJETO MP EFICIENTE - REVISÃO E MUDANÇA DE FORMATOS DE CONTRATAÇÃO

O Projeto MP Eficiente – otimizando as despesas públicas – está previsto no planejamento estratégico do MPRN 2018-2023 e possui como escopo a construção de estratégias de redução de despesas por meio da revisão dos serviços contratados e dos processos de compra relacionados à área administrativa.

Nesse escopo, podem ser citadas ações realizadas nos contratos de: fornecimento de água mineral, prestação de serviços de telefonia, prestação de serviços terceirizados, e locação de imóveis.

No que diz respeito ao fornecimento de água mineral no âmbito da Instituição, necessário ressaltar que até 2018 as unidades do MPRN nas cidades de Natal e de Parnamirim eram abastecidas por meio de garrações de 20L (vinte litros), fornecidos e distribuídos por empresa contratada para tal finalidade.

Esse modelo de contratação dependia do acompanhamento das demandas e das solicitações de entrega; da conferência, estocagem e lavagem dos garrações; da aquisição e uso de um geláguia para ser a base do garração; bem como da fiscalização/gestão do contrato com o respectivo pagamento mensal.

⁹ Dados da pesquisa colhidos em 29/08/2019.



O MPRN, buscando meio mais econômico e sustentável, substituiu o referido modelo de contratação pelo abastecimento de água em suas unidades de Natal e de Parnamirim através da instalação de purificadores de água. Tal medida representou, entre junho de 2018 a maio de 2019, uma redução de 75,64% (setenta e cinco vírgula sessenta e quatro por cento) dos custos com tal contratação¹⁰, além da redução das atividades administrativas.

No que concerne ao serviço de telefonia (fixa e móvel) registra-se, inicialmente, que até recentemente (junho de 2019) o modelo de contratação vigente, composto por 422 (quatrocentos e vinte e duas) linhas, e um custo de R\$ 323.642,75 (trezentos e vinte e três mil seiscentos e quarenta e dois reais e setenta e cinco centavos) no exercício 2018, previa, em linhas gerais, uma tarifação por minutagem¹¹.

Com o avanço da tecnologia na área de telecomunicações; o desuso da telefonia fixa; a evolução e a oferta de planos de telefonia móvel, cada vez mais atrativo em relação à telefonia fixa; a mudança do hábito da população na forma de comunicação, que passou a optar pela comunicação através de dados (WhatsApp, por exemplo); o MPRN, em julho de 2019, implementou novo modelo de contratação e promoveu a substituição do maior número possível de linhas fixas por linhas móveis, cuja tarifação ocorre através de um valor fixo mensal por linha, com a previsão de realização de ligações ilimitadas para qualquer outro número, fixo ou móvel, dentro do território nacional, acesso à internet por pacote de dados, bem como o fornecimento de aparelhos celulares em regime de comodato.

A previsão é de que a referida ação gere uma economia anual estimada de R\$ 113.658,22 (cento e treze mil seiscentos e cinquenta e oito reais e vinte e dois centavos).¹² Dentre outros benefícios pode-se destacar também a redução do custo com a aquisição de aparelhos telefônicos e com a manutenção das instalações de telefonia fixa.

No que atine aos serviços de terceirização de mão de obra residente salienta-se que em 2018 foi iniciada uma revisão no modelo de contratação dos sobreditos serviços com o objetivo de melhor atender a demanda da Instituição com menor custo possível.

Para alcançar o intento, por meio de aditivos contratuais ou de novas licitações reduziu-se o quantitativo de postos de trabalho em até 80% (oitenta por cento) durante o período compreendido entre 20 de dezembro e 06 de janeiro de todos os anos, considerado feriado no MPRN, já que neste lapso temporal o número de atividades desenvolvidas é significativamente reduzido. O resultado prático gerou uma economia anual estimada de R\$ 492.000,00 (quatrocentos e noventa e dois mil reais)¹³.

Além disso, foram revisados os critérios de concessão de diárias para motociclistas, gerando uma redução aproximada de 40% (quarenta por cento) desse tipo de gasto; substituídos os tipos de serviços terceirizados, tais como: serviços de garçom por de copeiro, e de recepcionista por de contínuo; redistribuídos os motoristas e os motociclistas; e, reajustadas as jornadas dos postos de vigilância humana armada. Essas medidas importarão em uma economia anual estimada de R\$ 866.085,00 (oitocentos e sessenta e seis mil e oitenta e cinco reais)¹⁴.

10 Dados da pesquisa colhidos em 30/08/2019.

11 Dados da pesquisa colhidos em 30/08/2019.

12 Dados da pesquisa colhidos em 30/08/2019.

13 Dados da pesquisa colhidos em 30/08/2019.

14 Dados da pesquisa colhidos em 28/08/2019.



Já em no que atine às locações de imóveis registra-se que no segundo semestre de 2017 o MPRN ocupava na cidade de Natal 12 (doze) imóveis¹⁵, o que gera uma elevada demanda de gestão dos serviços necessários ao funcionamento das unidades.

Diante desse cenário, realizou-se um chamamento público para a locação de um imóvel que comportasse várias unidades, com vistas a reduzir os gastos administrativos e financeiros relativos aos inúmeros processos de locação, aos postos de serviços de limpeza, segurança e apoio administrativo, à logística dos serviços de transporte, aos consumos de energia e de água, dentre outros.

A centralização de unidades em um imóvel resultou na desocupação de 5 (cinco) imóveis, gerando uma economia anual estimada de R\$ 474.087,92 (quatrocentos e setenta e quatro mil, oitenta e sete reais e noventa e dois centavos)¹⁶.

Além disso, a concentração das unidades ministeriais promoveu um ganho real na prestação de serviços à sociedade, haja vista que num só lugar consegue resolver demandas afetas às várias matérias tuteladas pelo MPRN.

3.6 FRACIONAMENTO DA DESPESA

Segundo o Manual de Compras Diretas do TCU o fracionamento da despesa ocorre quando são realizadas, no mesmo exercício, mais de uma compra direta de objetos de mesma natureza que, apesar de individualmente inferiores a R\$ 15.000,00 ou R\$ 8.000,00 (conforme o caso), ultrapassem o limite quando somadas, cabendo à Administração identificar o critério que defina se dois objetos são distintos ou se pertencem à mesma natureza, caso em que, juntos, compartilhariam um único limite de dispensa pelo valor.

A análise, o controle e o monitoramento do fracionamento da despesa no âmbito do MPRN vem passando por constantes melhorias, tornando as contratações mais transparentes e evitando a ocorrência de dispensas de licitação indevidas.

A partir do exercício de 2019, o MPRN vem adotando como critério de identificação da natureza do objeto o subelemento da despesa. Assim, durante a pesquisa de preço, havendo indicativo de licitação dispensada pelo valor são extraídos relatórios a partir do Sistema Orçamentário, Financeiro e Contábil (SOFC) para a verificação da existência de valores pré-empenhados, empenhados e liquidados naquele determinado subelemento a fim de subsidiar a tomada de decisão por parte da Administração.

Importante mencionar que os dados dos relatórios referenciados são atualizados em tempo real, tão logo o ato de pré-empenho, empenho e liquidação sejam executados, conferindo fidedignidade ao controle.

3.7 NORMATIZAÇÕES APLICADAS AOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÕES

Para fins de institucionalizar as práticas administrativas houve a edição de atos regulamentares internos nas seguintes áreas: aplicação de sanções administrativas (Resolução nº 158/2015-PGJ/RN); recebimento de bens e serviços (Portaria nº 731/2013-PGJ/RN); emissão de atestado de capacidade técnica (Resolução nº 112/2018-PGJ/RN); pesquisa mercadológica (Resolução nº 053/2016-PGJ/RN).

¹⁵ Dados da pesquisa colhidos em 29/08/2019.

¹⁶ Dados da pesquisa colhidos em 30/08/2019.



O estabelecimento de tais normas objetivou a regulamentação dos procedimentos, atividades e instituição de mecanismos de controle e transparência dos atos praticados nos processos de aquisição de bens e serviços, minimizando assim, os riscos inerentes à contratação.

4. PERSPECTIVAS NA ÁREA DE GOVERNANÇA E DE GESTÃO DAS CONTRATAÇÕES NO ÂMBITO DO MPRN

Como Instituição de vanguarda nos seus diversos aspectos, o MPRN vem atuando para, em curto prazo, implementar as ações a seguir descritas, de modo a tornar as suas contratações cada vez mais eficientes, eficazes e efetivas.

4.1 VIRTUALIZAÇÃO, INDICADORES E USO DA FERRAMENTA *BUSINESS INTELLIGENCE (BI)*

Três ações estratégicas estão em fase de implementação. A primeira trata da virtualização dos procedimentos administrativos por meio da ferramenta SEI (Sistema Eletrônico de Informações), o que vai conferir maior celeridade, economicidade e transparência aos processos.

A segunda é o aprimoramento dos indicadores atualmente utilizados pela Instituição para contratações, de modo a assegurar o monitoramento e o controle tempestivo dos processos, em todas as suas fases. A terceira, por fim, como um desdobramento da segunda, é a construção dos painéis de gestão das contratações, que servirá para fundamentar os processos decisórios da organização.

4.2 ALMOXARIFADO VIRTUAL

Atualmente, a distribuição de materiais para as unidades do MPRN ocorre através do Setor de Suprimentos, que é a unidade responsável por realizar a aquisição, o armazenamento e o recebimento de materiais, bem como a distribuição destes por meio de veículos da própria Instituição e de mão de obra terceirizada para a separação, a organização e a entrega dos pedidos.

Em estudos de gestão de suprimentos em outros órgãos públicos o MPRN verificou a possibilidade de implementação de Almoarifado Virtual, modelo já exitoso no âmbito do Ministério da Economia e da Advocacia-Geral da União, por exemplo.

O projeto em tela visa a contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de almoxarifado virtual, sob demanda, nas unidades do MPRN, para suprimento de materiais permanentes e de consumo, por meio de sistema *web*.

Os resultados esperados com a implementação do projeto são, dentre outros: a otimização e a racionalização dos custos operacionais, com a redução de despesas anuais em torno de R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais), notadamente com sistema de informática, locação de imóvel, veículos de entrega, embalagens e mão de obra terceirizada; a redução dos custos processuais, já que os 79 (setenta e nove) processos anuais decrescerão para 2 (dois); a agilidade nas aquisições eventuais, diminuição de gastos com cartão corporativo e redução de dispensas de licitação, haja vista a possibilidade de acréscimo de materiais no



decorrer da vigência do contrato; a desnecessidade de realizar a estocagem de materiais pelo MPRN; a simplificação do catálogo de itens¹⁷.

4.3 ADESÃO À AGENDA AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (A3P)

Trata-se de um programa do Ministério do Meio Ambiente que objetiva estimular os órgãos públicos do país a implementarem práticas de sustentabilidade, fomentando a criação de uma cultura de responsabilidade socioambiental na Administração Pública nos eixos: uso racional dos recursos naturais e bens públicos; gestão adequada dos resíduos gerados; qualidade de vida no ambiente de trabalho; compras públicas sustentáveis; construções sustentáveis; e, sensibilização e capacitação dos servidores.

A adesão à A3P demonstra a preocupação do órgão em obter eficiência na atividade pública, enquanto promove a preservação do meio ambiente. Nesse sentido, o MPRN iniciou os estudos preliminares, levantamento de informações, diagnóstico institucional, a fim de aderir ao programa ainda em 2019.

4.4 CRIAÇÃO DO COMITÊ DE CONTRATAÇÕES

Em relação às futuras contratações a serem realizadas pelo MPRN no exercício de 2020, está sendo criado um Comitê de Contratações, composto por representantes da área, com o objetivo de elaborar o plano de gerenciamento de riscos, plano estratégico de compras, e o plano anual de contratações.

A agenda do comitê busca, dentre outras medidas: a melhoria da execução orçamentária; a adoção de modelos contratuais inovadores, com a agregação de conhecimentos técnicos, administrativos e de mercado; a implementação de logística sustentável; a revisão e a padronização de especificações; o levantamento de todas as demandas não inseridas no calendário de compras vigente.

Desse modo, será possível a otimização do quantitativo de procedimentos abertos e, por via de consequência, dos trabalhos das unidades administrativas, além de reduzir a utilização de aquisições via dispensa de licitação e de cartão corporativo; a redução do risco de desabastecimento e de abertura de procedimentos em caráter de urgência; a realização de contratações mais eficientes, eficazes e efetivas; a construção de mecanismos de coordenação de ações com outras organizações.

5 CONCLUSÃO

Diante de todas as explicações resta evidenciada a importância da adoção de boas práticas de governança e de gestão das contratações para que as organizações públicas possam entregar à sociedade um serviço mais eficiente, eficaz e efetivo.

É extremamente necessário, face ao cenário financeiro e às transformações sociais, que a Administração Pública tenha um novo olhar sobre as suas políticas e atividades, com a adoção e o compartilhamento de projetos inovadores para otimizar o orçamento e o produto da organização.

¹⁷ Dados da pesquisa colhidos em 29/08/2019.



As ações desenvolvidas pelo MPRN na área de governança e de gestão das contratações demonstram que é possível, mesmo diante de um cenário econômico desfavorável, aprimorar o processo de aquisição, torná-lo mais célere e oferecer um serviço mais qualificado.

Os resultados obtidos pelo MPRN não são vistos sob a perspectiva da estagnação, mas sim como um indicador de que o processo de aprimoramento das contratações deve ser constante.

Nesse contexto se revela a importância do presente trabalho para fomentar ideias, discussões, projetos e, por consequência, avanços, por meio de uma abordagem colaborativa para a disseminação de boas práticas entre as organizações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 588/2018.** Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 21 mar. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1545/2016.** Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Brasília, DF, 15 jun. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de compras diretas.** Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/licitacoes-e-contratos-do-tcu/licitacoes/manuais-e-orientacoes/>>. Acesso em 29 ago. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **10 Passos para a boa governança.** Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>>. Acesso em 30 ago. 2019.

CASAGRANDE, Maria L.; CESTARI, Angeliki N.; MOTTA, Ana Paula P. D. **Preços referenciais: economia, rapidez e qualidade nas compras governamentais.** In: II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília, DF, 2009. Disponível em <<http://docplayer.com.br/8666312-Precos-referenciais-economia-rapidez-e-qualidade-nas-compras-governamentais.html>>. Acesso em 29 ago. 2019.

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública.** Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em 23 ago. 2019.

DUARTE, Geraldo. **Dicionário de Administração e Negócios.** KBR Editora Digital, 2011. Disponível em: <<https://www.doccity.com/pt/dicionario-de-administracao-e-n-geraldo-duarte/4886925/>>. Acesso em 28 ago. 2019.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 446, de 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a estrutura administrativa do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Natal, 2010. Disponível em:
<<http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/servicos/legislacao/leis-complementares/05-portal-legislacao-leis-complementares-2010>>. Acesso em 28 ago. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 581, de 26 de setembro de 2016.** Altera o art. 307 da Lei Complementar Estadual nº 141, de 9 de fevereiro de 1996. Natal, 2016. Disponível em:
<<http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/servicos/legislacao/leis-complementares/01-portal-legislacao-leis-complementares-2016>>. Acesso em 30 ago. 2019.

GARCÍA, Oscar *et al.* **Innovación tecnológica en las empresas.** Madrid (ESP): Universidad Politécnica de Madrid, 2003. Disponível em: <https://www.academia.edu/29823425/Innovaci%C3%B3n_tecnol%C3%B3gica_en_las_Empresas>. Acesso em 23 ago. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Planejamento Estratégico 2018-2023.** Disponível em:
<<http://transparencia.mprn.mp.br/Arquivos/C0011/2019/R0096/34588.pdf?dt=23082019163620>>. Acesso em 23 ago. 2019.

_____. **Portaria nº 731/2013, de 12 de março de 2013.** Dispõe sobre normas de controle, recebimento, movimentação e gestão de bens móveis e materiais de consumo. Natal, 2013. Disponível em: <<http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/servicos/legislacao/portarias>> Acesso em 29 ago. 2019.

_____. **Relatório de Gestão 2017.** Disponível em:
<<http://transparencia.mprn.mp.br/Arquivos/C0011/2017/R1099/24095.pdf?dt=30082019151707>>. Acesso em 30 ago. 2019.

_____. **Resolução nº 158/2015, de 27 de outubro de 2015.** Institui normas para aplicação de sanções por descumprimento contratual. Natal, 2015. Disponível em:
<<http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/servicos/legislacao/resolucoes>> Acesso em 29 ago. 2019.

_____. **Resolução nº 053/2016, de 25 de março de 2016.** Institui normas para realização de pesquisa de mercado e para formação do preço estimado para a contratação de bens e de serviços em geral. Natal, 2016. Disponível em:
<<http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/servicos/legislacao/resolucoes>> Acesso em 29 ago. 2019.

_____. **Resolução nº 112/2018, de 23 de agosto de 2018.** Dispõe sobre os critérios e procedimentos para a emissão de atestados de capacidade técnica. Natal, 2018. Disponível em:
<<http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/servicos/legislacao/resolucoes>> Acesso em 29 ago. 2019.