

ANÁLISE DE VIABILIDADE DAS CONTRATAÇÕES NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA

André de Araújo Neves - teacher.neves@gmail.com

Enilton da Silva Santos - eniltonsantosstex@gmail.com

Marlene Valério dos Santos Arenas - marlenearenas@gmail.com

* Submissão em: 23/01/2017 | Aceito em: 17/06/2017

RESUMO

O Tribunal de Justiça de Rondônia exerce a sua função jurisdicional em todo o Estado, e para tanto precisa fazer o melhor uso possível de recursos humanos e materiais disponíveis. Para isso, ele se utiliza da Licitação para contratar, entre os interessados, a melhor proposta que atenda às suas necessidades estratégicas, haja vista a exigência constitucional e infraconstitucional. Esta regra, no entanto, não deve constituir óbice ao atendimento oportuno das necessidades do Poder Judiciário e, conseqüentemente, do jurisdicionado, sendo fundamental que se analise a viabilidade de suas aquisições de bens e serviços de forma sistemática, organizada e eficiente. Diante da necessidade de cumprimento de tais requisitos, o presente artigo busca identificar e analisar problemas e dificuldades na análise da viabilidade das contratações no âmbito do TJRO. Para tanto, a pesquisa se utilizou de uma abordagem qualitativa e as informações foram obtidas a partir de um questionário de múltipla escolha, aplicado aos gestores ou a um membro indicado pela equipe, com grande experiência em planejamento de contratos administrativos, pertencentes a quatro unidades gestoras de contratos do TJRO. Pela análise dos dados, restou evidente que, para realizar o estudo da viabilidade da contratação, há grande necessidade de melhor capacitação e atualização sobre normas e procedimentos por todos os setores que responderam à pesquisa, dificuldades para se identificar, analisar e calcular os riscos dos contratos, bem como problemas ou obstáculos à consecução do planejamento da contratação de forma alinhada ao planejamento estratégico institucional.

Palavras-Chave: Planejamento. Análise de Viabilidade. Problemas.

ABSTRACT

The Rondônia Court of Justice exercises its jurisdictional function throughout the State, and for this reason it must make the best possible use of available human and material resources. To do so, it uses the Bid to hire, among those interested, the best proposal that meets its strategic needs, given the constitutional and infraconstitutional requirements. This rule, however, should not be an obstacle to the timely fulfillment of the needs of the Judiciary and, consequently, of the jurisdiction, and it is fundamental to analyze the viability of its purchases of goods and services in a systematic, organized and efficient manner. In view of the need to comply with these requirements, this article seeks to identify and analyze problems and difficulties in analyzing the feasibility of hiring under the TJRO. To do so, the research used a qualitative approach and the information was obtained from a multiple choice questionnaire, applied to the managers or to a member indicated by the team, with great experience in planning of administrative contracts, belonging to four management units Of TJRO contracts. Based on the analysis of the data, it was evident that, in order to carry out the feasibility study, there is a great need for better training and updating of norms and procedures by all the sectors that responded to the survey, difficulties in identifying, analyzing and calculating the risks of Contracts, as well as problems or obstacles to the achievement of contracting planning in a way that is aligned with strategic institutional planning.

Keywords: Planning. Feasibility analysis. Problems.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, a Administração Pública tem buscado meios mais eficientes e eficazes para atender as demandas crescentes da sociedade. Com a administração gerencial, novas ações têm sido desenvolvidas para melhor satisfazer as necessidades coletivas como segurança, saúde, educação e cultura. Para isso, o gestor público deve, além de agir de forma ética e transparente, estar revestido de boa capacidade técnica para agir com o objetivo de otimizar e expandir os serviços públicos com ênfase na eficiência, na qualidade e no efetivo desenvolvimento da democracia. Ou seja, deve estar preparado para oferecer bens e serviços com qualidade, com os menores custos possíveis e sempre visando o bem comum da sociedade.

Com a atribuição constitucional do Estado democrático de Direito, o TJRO é uma instituição que tem como finalidade julgar as demandas sociais sob sua jurisdição e competência, que abarca todas as causas de natureza cível, criminal, penal-militar, tributária, familiar, sucessória, e, ainda, causas de natureza trabalhista, nas comarcas onde a Justiça do Trabalho não se faz presente. O TJRO, através do seu Planejamento Estratégico¹ – que abarca o horizonte temporal de 2010 até 2018, aprovado através da Resolução n. 014/2009-PR, publicada do Diário da Justiça n. 234/2009, de 18/12/2009, declara que tem por Missão enquanto Instituição “oferecer à sociedade efetivo acesso à Justiça”, e para o cumprimento desta missão, o TJRO está norteado pela seguinte Visão de Futuro: “Ser uma Instituição acessível, que promova Justiça com celeridade, qualidade e transparência”. Além disso, o TJRO mantém como Valores os seguintes elementos: acessibilidade; ética; imparcialidade; modernidade; probidade; e responsabilidade social e ambiental.

Na busca constante pela excelência na prestação de serviços jurisdicionais, a pressão do Conselho Nacional de Justiça, buscando celeridade dos serviços jurisdicionais prestados à sociedade, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, foco da pesquisa, órgão em que os autores trabalham, enfrenta inúmeras dificuldades, tais como a quantidade deficitária de serventuários e, ainda, a limitação de recursos orçamentários, razão pela qual se fazem necessárias a racionalização e otimização dos esforços da Administração para atender, de maneira célere, a toda a nova demanda que só aumenta a cada dia.

Dessa forma, não há como oferecer bens e serviços com eficiência e qualidade sem que se proceda a um bom planejamento para garantir melhor alinhamento de toda a organização, gerir seus recursos disponíveis, alcançar resultados mais eficazes e desenvolver meios para mensurar esses

¹ *Estratégia do Poder Judiciário de Rondônia (2010)*. Disponível em: <<http://www.tjro.jus.br/file/transparencia/Planejamento.html>>.

resultados. Assim, é em uma fase de planejamento da contratação, conhecida também como fase interna da licitação, que se analisa a viabilidade das soluções que se pretende adquirir para atendimento das demandas sociais pela Administração Pública, identificando e definindo claramente a necessidade a ser satisfeita, verificando as reais possibilidades de atendê-la, identificando os riscos potenciais que porventura possam afetar a contratação e garantindo que os resultados esperados sejam vantajosos economicamente para a Administração.

Dessa maneira, a análise da viabilidade do contrato administrativo envolve avaliar os benefícios do fornecimento do bem ou serviço, da forma como ocorrerá esse fornecimento, dos aspectos qualitativos e quantitativos do objeto da contratação, da viabilidade econômica tendo em vista o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, bem como ampliar a competitividade para que se possa decidir sobre a melhor proposta a ser apresentada no processo licitatório.

Um estudo de viabilidade deficiente pode implicar em perdas de recursos, devido a uma série de problemas na licitação ou no contrato, sujeitando até mesmo os gestores e demais responsáveis pelo planejamento da contratação a processos administrativos e penalidades previstas em lei. Para se evitar isso, é preciso que os gestores e demais técnicos responsáveis tenham conhecimentos dos problemas e dos pontos de carência que envolvem o planejamento da contratação ou, especialmente, da análise da viabilidade da contratação para que, com base nessas informações, seja possível a tomada de medidas corretivas ou minimizadoras das dificuldades que obstam o desenvolvimento dos planejamentos das licitações ou das contratações pelo poder público.

É com essa motivação que este estudo pretende identificar e analisar os problemas e dificuldades na análise da viabilidade das contratações no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO), de modo que se evidenciem pontos negativos relacionados às suas necessidades de contratação, ao alinhamento entre os planejamentos das aquisições e seu planejamento institucional, aos aspectos quantitativos e qualitativos para atendimento de suas demandas, aos requisitos da contratação, às estimativas dos preços, às definições e tratamentos dos riscos, às justificativas de escolha da solução a ser contratada, bem como aos resultados que se pretende obter. A partir disso, é possível desenvolver ações para se ter uma administração mais eficiente, eficaz e econômica, que gasta com responsabilidade seus recursos e que busca os melhores resultados para seus administrados, de modo a oferecer acesso efetivo à justiça, tratando seus jurisdicionados de maneira ética, célere e transparente.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Planejamento da Contratação

O Brasil ocupa a 68ª posição mundial no ranking da alfabetização financeira, em pesquisa com 150 mil pessoas, realizada pelo Instituto Gallup em 148 países e analisada pelo Grupo de Desenvolvimento do Banco Mundial e do Centro Global para a Excelência do Alfabetismo Financeiro da Universidade George Washington, dos Estados Unidos (BBC, 2015). A referida pesquisa concluiu que dois em cada três adultos no mundo são analfabetos financeiros.

O planejamento é um aspecto de grande relevância para o processo de licitação e para os contratos administrativos. Dessa forma, para comprar bens e serviços para o atendimento do interesse público a Administração deve proceder a um levantamento e programação de necessidades, bem como estudos de viabilidade da contratação de maneira que torne possível uma melhor definição das soluções buscadas, um gerenciamento sistemático dos riscos e, ainda, um bom aproveitamento dos recursos públicos. Assim, é necessário identificar e analisar determinados problemas e obstáculos que influenciem na tomada de decisão, inclusive dificuldades enfrentadas por gestores e demais setores responsáveis pelo planejamento da contratação no âmbito das organizações de caráter público.

Para OLIVEIRA (2007) o processo de planejar envolve um modo de pensar; e um salutar modo de pensar envolve indagações; e indagações envolvem questionamentos sobre o que fazer, como, quando, quanto, para quem, por que, por quem e onde. Ao primar pela excelência, o poder público não deve abster-se de um bom planejamento. O autor define ainda, planejamento como sendo um processo de estabelecimento de um estado futuro desejado e um delineamento dos meios efetivos de torná-lo realidade. A boa gestão dos recursos públicos é um anseio da sociedade manifesto pelo constante aperfeiçoamento de seus instrumentos de controle. Um exemplo é o caso da Lei nº. 101 de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal que, entre outras providências, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

2.2 Contratação Pública

É comum a palavra licitação para qualificar toda a realidade da contratação pública. Mas a licitação é apenas uma de suas fases, logo não pode ser com ela confundida. A contratação pública é uma realidade ampla, que compreende três fases distintas, sendo que a licitação é a segunda fase

desse processo. Portanto, há uma fase que antecede a licitação e outra que lhe é posterior. Para MELLO (1995), o contrato administrativo é um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas sujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratado.

A respeito do regramento legal para as contratações públicas, a Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, traz algumas regras gerais, consoante aos seguintes dispositivos:

“Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I – o objeto e seus elementos característicos;

(...)

V – o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

Art. 65. Os contratos regidos por esta lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I – unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta lei; (...).”

Como se depreende da leitura dos dispositivos acima, contratos administrativos são aqueles firmados pela Administração em que é mantida a qualidade de potestade pública com as respectivas prerrogativas de direito público. Em razão das características enumeradas o contrato administrativo reveste-se de verticalidade, isto é, as partes são reconhecidamente desiguais, uma a representar o interesse público, e a outra, com interesse próprio e particular.

Quanto à valoração da economicidade dos contratos firmados pela Administração Pública com particulares, BARRETO FILHO (2013) pondera que:

“(...) o gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades, impondo-se o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade das escolhas entre diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão”.

O processo serve para possibilitar que a Administração selecione uma pessoa capaz de viabilizar a solução que ela deseja satisfazer a sua necessidade. A seleção é necessária porque, para que a Administração possa resolver seu problema, dependerá de um terceiro; para tanto, precisará identificar qual é o problema, definir a solução para resolvê-lo e encontrar um terceiro capaz de viabilizar tal solução. Como os recursos públicos são gerados por toda a sociedade e a todos pertence, a obtenção de bens, obras e serviços, com a sua utilização exige que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos os membros da sociedade.

2.3 Fase Interna da Licitação

A primeira fase do processo de contratação é a de planejamento. Tendo em vista a licitação ocorrer e viabilizar o contrato, é preciso antes planejar a contratação. A fase de planejamento é também conhecida como fase interna da licitação. Nesta fase, ocorrem duas coisas: o planejamento da contratação e a elaboração do edital, pois o edital nada mais é do que o documento que materializa o planejamento. Além de ser a primeira das fases do processo licitatório, a fase interna é mais importante de todas e também a mais complexa e difícil de ser conduzida. O sucesso da licitação e do contrato depende do planejamento da contratação.

A respeito da fase interna na licitação, deve-se citar os seguintes entendimentos jurisprudenciais firmados pela Corte federal de Contas do país, constantes da obra *Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*²:

“Acórdão 2684/2008 Plenário (Sumário). A ausência de cumprimento da fase interna da licitação inviabiliza o conhecimento integral do objeto que se pretende contratar e as estimativas de custos a ele inerentes. A realização da fase interna da licitação é condição previa essencial à contratação, inclusive nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação.”

“Acórdão 1904/2008 Plenário (Relatório do Ministro Relator). De fato, a licitação se inicia com a abertura de processo administrativo sob autorização do agente público que designa a comissão de licitação para atuar em certame específico ou por períodos determinados (arts. 38, caput e inciso III, e 51, § 3o, da Lei nº 8.666/93). Por sua vez, a referida abertura de processo é precedida por um conjunto de decisões discricionárias que envolvem a política de gerenciamento da Administração (fase interna), em especial a captação e alocação de recursos financeiros, o tipo de objeto a ser desenvolvido e o cronograma de execução, entre outros fatores. Assim, vícios que são identificados no decurso das providências a cargo da comissão de licitação e que possam prejudicar fases inteiras ou a licitação toda, invariavelmente implicam por decidir a continuidade do certame, com aproveitamento dos atos regulares e renovação dos procedimentos viciados, ou a reabertura de outro processo, ações que nos afiguram, paralelamente aos aspectos jurídicos envolvidos, vinculadas a objetivos institucionais, extrapolando a fase externa da licitação.”

² BRASIL (2010). *Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*.

Destarte, é na fase interna do processo licitatório que se define o objeto que a Administração Pública pretende contratar, quer seja aquisição de bens ou a contratação de prestação de serviços. Neste contínuo a doutrina, a exemplo de DELGADO (2007), tem nos privilegiado com definições didáticas a demonstrar presteza desta conceituação:

“A definição do objeto é condição de legitimidade da licitação sem a qual não pode prosperar o procedimento licitatório, qualquer que seja a modalidade de licitação. É assim, porque sem ela tornasse inviável a formulação das ofertas, bem como o seu julgamento, e irrealizável o contrato subsequente.”

Definir o objeto a ser licitado não é tarefa fácil ao Administrador, tendo em vista que a Lei nº 8.666/1993, em seus artigos 14, 38, caput e 40, inciso I, dispõe que o objeto da licitação deve ser descrito de forma adequada e condensada. Outrossim, o objeto deve ser caracterizado de forma a restar demonstrada a real necessidade da Administração, com todos os atributos indispensáveis, evitando-se aqueles que sejam irrelevantes ou desnecessários, que se reduzem à finalidade de restringir a competição. (COSTA et al., 2013, apud TOLOSA FILHO, 2010).

Com o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que ficou conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, muitas outras exigências foram impostas ao gestor público na condução de processos de licitação, em especial quando existe a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de uma ação governamental que acarrete aumento de despesa. Nesse caso, são condições necessárias para a realização do procedimento licitatório: a emissão de nota de empenho; a existência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor a despesa e nos dois subsequentes; declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual (LOA), compatibilidade com o plano plurianual (PPA) e com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

Neste ínterim, VARESCHINI³ delinea algumas razões para que se realize de maneira estratégica o planejamento das contratações por parte da gestão pública, bem como enumera os requisitos que devem ser implementados na fase de planejamento:

“(...) Com efeito, as principais falhas nas contratações decorrem da falta de planejamento, culminado com dispensas em razão do valor fracionadas, contratações emergenciais por

³ VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. **Planejamento das contratações e a elaboração do Termo de Referência**. Disponível em: <http://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=97> Acesso em: 13 mar. 2015

desídia, alterações contratuais desnecessárias, dentre outros problemas que podem ensejar a responsabilização do gestor e de todos os envolvidos no processo".

Ainda segundo VARESCHINI⁴, a melhor forma de evitar esses problemas é por meio de um acurado planejamento, que permita à entidade: identificar suas principais necessidades, englobando objetos de mesma natureza que possam ser licitados conjuntamente; definir adequadamente os quantitativos que serão necessários para atender a demanda, primando-se pela economia de escala e evitando-se tanto o excesso quanto a falta; constatar o cabimento do Sistema de Registro de Preços, em face do objeto, da periodicidade da contratação e das condições de fornecimento e/ou execução, à luz dos parâmetros definidos nos arts. 4º, VII e 33 do Regulamento de Licitações e Contratos; delimitar adequadamente o objeto, definindo as características mínimas que atendam a necessidade, sem restringir indevidamente a competitividade; realizar ampla pesquisa de mercado para estimar o preço da contratação, a fim de se constatar a existência de recursos orçamentários, bem como para que a Comissão de Licitação tenha parâmetros para desclassificar propostas excessivas ou inexequíveis; (...)"

3 ANÁLISE DA VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

As principais normas brasileiras sobre licitações e contratos não detalham como deve ser feita a análise da viabilidade da contratação, mas a Lei nº 8666/93 em seu inciso IX, Art. 6º, determina que se proceda a “estudos técnicos preliminares” antes de se produzir o Projeto Básico, o qual caracteriza obras ou serviços, “ou complexo de obras ou serviços”. Tal estudo é necessário, como diz a norma, para assegurar a “viabilidade técnica” da contratação e outras ações para tratamento do impacto ambiental do empreendimento.

De acordo com o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de TI do Tribunal de Contas da União – TCU (2012)⁵, a elaboração de estudos técnicos preliminares são parte integrante da fase interna da licitação, é a primeira etapa do planejamento da contratação em que se determina os diversos aspectos a serem levantados para que os gestores tomem conhecimento da necessidade de negócio de maneira clara e definida, verificando as possibilidades de atender essa necessidade,

⁴ VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. **Planejamento das contratações e a elaboração do Termo de Referência**. Disponível em: <http://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download &dp_id=97> Acesso em: 13 mar. 2015

⁵ BRASIL (2012). Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação.

bem como identificar riscos potenciais gerenciáveis ou não, orientando sua decisão quanto a análise do custo-benefício da contratação.

Ainda de acordo com o Guia de Boas Práticas em Contratação e Soluções de TI, a não observância dos estudos técnicos preliminares antes de contratar aumenta os riscos de o órgão depender de recursos financeiros, perda de esforço e tempo para elaborar o termo de referência ou projeto básico, executar um processo licitatório e uma contratação infrutífera, de modo que a inviabilidade do contrato poderia ter sido identificada na fase de planejamento da contratação. Ainda de acordo com o guia, a Instrução Normativa – IN -SLTI nº 04/2010, Art. 8º, estabelece três fases a serem seguidas em contratações de soluções de TI: “planejamento da contratação; seleção do fornecedor; e gerenciamento do contrato”.

A fase de planejamento se constitui a partir da elaboração de documentos que consiste na oficialização da demanda, análise da viabilidade, plano de sustentação, estratégia de contratação, análise de riscos e termo de referência ou projeto básico, conforme consta na IN-SLTI nº 04/2010. Assim, em se tratando de estudos técnicos preliminares e da análise de viabilidade da contratação, previstos na Lei nº 8.666/93, a IN-SLTI nº 04/2010 nos seus artigos 9º e 11, prevê um detalhamento dentro da fase de planejamento que ocorre durante a construção da “Oficialização da Demanda” e da “Análise de Viabilidade”.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O estudo procurou identificar problemas e dificuldades na análise da viabilidade da contratação de responsabilidade dos gestores dos contratos durante a fase de planejamento da contratação, nos setores da Divisão de Serviços Gerais (DISEG), Coordenadoria de Informática (COINF), Divisão de Patrimônio (DIPAT) e Serviço de Transportes (SET), todos setores da atividade meio do TJRO.

Dos quatro setores pesquisados apenas o DIPAT não respondeu ao questionário. Os resultados obtidos identificaram que, durante a análise da viabilidade da contratação, apenas o SET apontou que há dificuldade em se descrever, de forma pormenorizada, as características do objeto da contratação.

Na identificação das soluções a serem contratadas para satisfação das necessidades do órgão, o SET, a COINF e a DISEG afirmaram sofrerem problemas com imposições de condições excessivas para contratar aplicada por outros órgãos de controle e gestão como o Tribunal de Contas e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sendo que, nesse caso, apenas a DISEG especificou

que essas imposições partem da Coordenadoria de Controle Interno do TJRO. A COINF apontou ainda que, nessa fase, há a grande dificuldade em se fazer um levantamento sobre o que outros órgãos estão fazendo para satisfazer a mesma necessidade e, ainda, que não encontram facilmente informações de banco de dados com preços de contratos já realizados. A DISEG percebe que outra dificuldade na identificação das soluções a serem contratadas está na deficiência do mercado em fornecer o bem ou serviço de maneira satisfatória que atenda às necessidades do órgão.

A percepção do SET, da COINF e da DISEG, durante a análise dos riscos da contratação, apontou que há dificuldade em se verificar possíveis pontos negativos que afetem o alcance dos resultados. Ainda nesse quesito de análise de riscos, somente a COINF afirmou existir dificuldades em se calcular a probabilidade de ocorrência dos riscos encontrados, já a DISEG assinalou as dificuldades em se definir ações preventivas a serem tomadas para reduzir ou eliminar os pontos negativos encontrados.

Para se definir o orçamento da contratação, o SET afirmou não fazer pesquisa de mercado para auxiliar na estimativa das despesas orçamentárias. A COINF e a DISEG disseram fazer ampla pesquisa de mercado antes de definir o orçamento.

Em relação à capacidade técnica e profissional para analisar a viabilidade das contratações, os três setores reconheceram a necessidade de se atualizarem sobre as normas e procedimentos aplicados nessa fase. Porém, apesar disso, a COINF assinalou que tem uma equipe com boa capacidade técnica e profissional para o tratamento da viabilidade da contratação.

No que se refere ao alinhamento do planejamento das contratações com o planejamento estratégico do TJRO, o SET e a DISEG percebem que apenas algumas vezes há relação entre o planejamento da contratação e o planejamento estratégico do órgão, sendo que a DISEG ainda vê que, apesar da falta de relação entre os planejamentos, a contratação ainda agrega valor ao órgão. A COINF informou que sempre procura alinhar o planejamento da contratação ao planejamento estratégico do TJRO.

Dentre os problemas apontados que prejudicam a análise da viabilidade da contratação, destacamos os mais relevantes: a dificuldade de se proceder a uma descrição, pormenorizada, das características do objeto a ser contratado; dificuldades de se conhecer e interpretar as normas sobre licitações e contratos; dificuldades para se identificar as soluções a serem contratadas, principalmente a respeito da insuficiência de informações em banco de dados sobre contratos já realizados, dos obstáculos de se levantar o que outros órgãos estão fazendo para satisfazer a mesma necessidade; problemas em se identificar, analisar e estimar a probabilidade dos riscos dos

contratos, assim como agir preventivamente sobre essas possíveis ameaças; e deficiência ou falta de alinhamento entre o planejamento da contratação e o planejamento estratégico do TJRO.

Analisando os dados do estudo, percebe-se que a dificuldade na descrição das características do objeto pode ter relação com a falta de capacitação dos gestores ou da equipe responsável pelo planejamento da licitação. No caso em questão, a dificuldade de se proceder à descrição das características do objeto foi apontada apenas pelo Serviço Transporte – SET, que também apontou a necessidade de se atualizar com normas e procedimentos como sendo um dos problemas a serem resolvidos na atividade de análise da viabilidade da contratação, bem como reconheceu, durante a pesquisa, não dispor de boa capacidade técnica e profissional para exercer as atividades. Por isso, dependendo da complexidade técnica do bem ou serviço a ser contratado, a falta de capacitação e conhecimento do objeto do contrato pode ocasionar uma descrição de suas características em desacordo com as normas, implicando em uma futura nulidade da licitação.

A dificuldade em se proceder a descrição do objeto do contrato, pode implicar em sérios problemas nas fases posteriores, atingindo todo o processo licitatório ou até mesmo a execução do contrato. Assim, é preciso o comando da Lei nº 8666/1993 quando, em seus Art. 14, 38, caput e 40, inciso I, dispõe que o objeto da licitação deve ter uma caracterização adequada, concisa e clara, ou seja, deve-se levar em consideração as principais características do objeto de forma que se demonstre a necessidade precisa do que se quer contratar, sem detalhes excessivos e sem obscuridades. Como afirma Costa et al. (2013), citando Tolosa Filho (2010), a descrição do objeto deve traduzir a real necessidade do Poder Público, com todas as suas características indispensáveis, de modo a afastar características irrelevantes e desnecessárias que restringem a competição.

A pesquisa identificou também que algumas dificuldades que a COINF, a DISEG e o SET enfrentam são provocadas pelos órgãos de controle e gestão (Tribunal de Contas do Estado, Conselho Nacional de Justiça e controles internos) e pela legislação. A imposição de condições excessivas para contratar aplicada por esses órgãos e pela legislação tem se tornado barreiras para se identificar as soluções que melhor atendam às necessidades em cada setor do TJRO.

A pesquisa não identificou quais seriam essas condições excessivas que obstam o trabalho das equipes de planejamento da contratação dos três setores. A equipe de planejamento da contratação deve demonstrar, com base em levantamentos de mercado, que o tipo de solução identificada e escolhida é a mais próxima dos requisitos definidos e a mais competitiva, enfatizando os aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização (BRASIL, 2012).

No caso das dificuldades apontadas pela COINF na identificação das soluções a serem contratadas, especialmente em relação à falta ou insuficiência de informações em banco de dados acerca de preços de contratos já efetivados e à realização de levantamentos sobre o que outros órgãos estão fazendo para satisfazer a mesma necessidade; o TCU assinala que, para um bom levantamento de mercado, é preciso identificar a forma com que os fornecedores normalmente implantam a solução de TI a contratar, de modo que essa informação sirva na hora de se elaborar o modelo de execução do objeto, parte integrante da elaboração do termo de referência ou do projeto básico (BRASIL, 2012).

Na análise do risco, os problemas apontados pelos três setores foram na verificação de possíveis pontos negativos que possam afetar o alcance dos resultados, na atividade de cálculo das probabilidades de ocorrência dos riscos e na definição de ações preventivas para reduzir ou eliminar esses riscos. A dificuldade de se identificar os riscos para o planejamento da licitação e para o contrato já compromete as outras ações, uma vez que é a partir da identificação que se faz a descrição dos riscos para se proceder às estimativas das probabilidades de ocorrência e dos impactos potenciais. Após isso, define-se as ações preventivas, os responsáveis por cada ação e os períodos de execução das ações de mitigação das probabilidades de ocorrência ou impacto, caso se concretize (BRASIL, 2012).

Esse problema normalmente está relacionado com a falta ou insuficiência de capacitação técnica e profissional, ou mesmo com a quantidade limitada de profissionais para promover esses estudos. Entretanto, o estudo não identificou precisamente as causas desses problemas. Sem definir, analisar e estimar a ocorrência dos riscos do contrato, o contrato fica sujeito a imprevistos que podem onerá-lo, mesmo que se faça ampla pesquisa de mercado, fazendo com que o processo licitatório esteja sujeito a possíveis recursos e nulidades, ou a execução do contrato sofra com constantes aditivos que acabam por comprometer todo o orçamento.

Na relação entre o planejamento estratégico do TJRO e o planejamento da contratação, observou-se que o SET e a DISEG percebem que algumas vezes existe alinhamento entre esses dois instrumentos. Já a COINF, afirmou que sempre procura alinhá-los. Neste caso, a Instrução Normativa 04/2010, em seu artigo 4º, prevê que os contratos deverão ser precedidos de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação, alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade.

É evidente que a ineficiência na descrição das características do objeto da contratação, a dificuldade em perceber soluções no mercado para satisfação das necessidades do órgão, a falta de

informações que apoiam a determinação dessas soluções, assim com a deficiência na análise dos riscos do contrato, dentre outros, são fatores que facilmente determinarão o insucesso no alcance dos resultados e a frustração na consecução dos objetivos estratégicos do TJRO.

5 CONCLUSÕES

A Administração Pública está adstrita aos princípios da legalidade e da eficiência, norteadores de suas atividades precípua no que tange ao implemento de sua missão de oferecer à sociedade a efetivação de seus direitos, contribuindo assim para o bem comum e para o interesse público. Tendo como parâmetros os princípios citados, cabe ao gestor público agir em suas atribuições institucionais estritamente dentro das previsões legais, ao mesmo tempo em que suas ações devem atingir os objetivos para os quais foram planejadas.

Neste ínterim, destaca-se a importância de as entidades públicas definirem o seu planejamento estratégico como padrão de conduta de suas ações institucionais, bem como delinearem o planejamento de suas atividades operacionais de maneira alinhada com a sua missão, visão de futuro e valores. Como vimos, o Tribunal de Justiça de Rondônia definiu como valores a ética, probidade e modernidade, que são considerados relevantes quando se planeja a contratação e, especificamente, se analisa a viabilidade dessas contratações.

Com isso, restou evidente que, para realizar o estudo da viabilidade da contratação, há grande necessidade de melhor capacitação técnica e profissional, bem como atualização sobre normas e procedimentos por todos os setores que responderam à pesquisa, condição que influencia fortemente em todas as atividades relacionadas à identificação das soluções, à descrição das características do objeto da licitação, à identificação, análise e estimativa probabilística dos riscos, implicando também em problemas ou obstáculos à consecução do planejamento da contratação de forma alinhada ao planejamento estratégico, dificultando que a instituição alcance seus resultados.

Assim, ações de capacitação técnica e profissional e atualização sobre normas e novas práticas utilizadas na fase de planejamento das contratações, em especial na análise da viabilidade dos contratos, são de extrema necessidade para o sucesso da organização. É preciso fomentar treinamentos que desenvolvam a competência das equipes de planejamento da contratação para a formulação de procedimentos ou implementação de boas práticas utilizadas por outros órgãos. Portanto, deve o Poder Judiciário concentrar esforços no sentido de aprimorar seus processos de gestão e planejamento de suas contratações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO FILHO, Sérgio Alberto. **O estudo dos Princípios da Eficiência, Eficácia e Economicidade na Administração Pública**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 112, maio 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12851>. Acesso em out 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Ano CXXXII, nº 127, de 06 de julho de 1994. Seção 1, páginas 10149-10161.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Ano CXXXVII, nº 86, de 05 de maio de 2000. Seção 1, páginas 1-9.

BRASIL. SLTI. **Instrução Normativa - SLTI 4, de 12 de novembro de 2010**. Dispõe sobre o processo e contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de 271 Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal. Brasília: SLTI, 2010. Disponível em: <www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/instrucao-Normativa-no-04-de-12-de-novembro-de-2010>. Acessado em: 13 de mar. 2015

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação**. Versão 1.0. – Brasília: TCU, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

COSTA, Sérgio Renato Dalla; FERREIRA, Nivaldo *et al.* **A precisa definição do objeto em licitações como requisito para aquisição de bens e serviços pela administração pública**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3680, 29 jul. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24985>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

DELGADO, José Augusto. **Do conceito de licitação ao seu objeto**. *BDJur*, Brasília, DF. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9542>>. Acesso em: 05 fev. 2015.



MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo, Malheiros, 1995.

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de Licitações e Contratos Anotada**. 7ª ed. Curitiba, Zênite, 2009.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 24ª ed. São Paulo. Atlas, 2007.

RONDÔNIA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Rondônia**. Diário Oficial do Estado de Rondônia, Porto Velho, 28 de setembro de 1989. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao_rondonia.pdf> Acesso em: 24 mar. 2015.