

**UCAM – UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
ETIENNE PEREIRA MARQUES**

**USO DE TÉCNICAS E FERRAMENTAS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS
APLICADAS NO PLANEJAMENTO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS DE
TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS**

**BRASÍLIA - DF
2018**

UCAM – UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
ETIENNE PEREIRA MARQUES

USO DE TÉCNICAS E FERRAMENTAS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS
APLICADAS NO PLANEJAMENTO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS DE
TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS

Artigo Científico Apresentado à Universidade Candido
Mendes - UCAM, para a obtenção do título de
Especialista em PÓS-GRADUAÇÃO EM
GERENCIAMENTO DE PROJETOS.

BRASÍLIA - DF
2018

USO DE TÉCNICAS E FERRAMENTAS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS APLICADAS NO PLANEJAMENTO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS

Etienne Pereira Marques¹

RESUMO

O período de planejamento de um processo licitatório de terceirização de serviços no setor público constitui-se como etapa crucial para que a respectiva contratação seja eficaz, tanto sob o ponto de vista operacional quanto financeiro. Este artigo tem como objetivo analisar como o uso de técnicas e ferramentas de gerenciamento de projetos pode auxiliar os agentes públicos no planejamento de uma licitação. Dentre o referencial teórico deste artigo, destacam-se SANTANA (2008), JUSTEN FILHO (2010), o PMI (2013) e o MP (2017). Procurando traçar em linhas gerais o planejamento de uma licitação de serviços terceirizados, o presente trabalho busca caracterizar esta etapa de um processo licitatório como um projeto; nos moldes da definição do PMI; perfazendo um ambiente propício para a aplicação de práticas de gerenciamento de projetos. Conclui-se por recomendar o uso de ferramentas e técnicas de gerenciamento de projetos no período de planejamento de licitação de serviços terceirizados.

Palavras-chave: Gerenciamento de Projetos, Contratos Administrativos, Terceirização, Planejamento, Licitação.

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo analisar como o uso de técnicas e ferramentas de gerenciamento de projetos pode auxiliar os agentes públicos no planejamento de uma licitação de serviços terceirizados.

O período de planejamento de um processo licitatório de terceirização de serviços no setor público constitui-se como etapa crucial para que a respectiva contratação seja eficaz, tanto sob o ponto de vista operacional quanto financeiro. Um planejamento que se conclui por estimar remuneração ao capital empregado superior à praticada pelo mercado constitui sobrepreço; ato lesivo ao erário e danoso à sociedade. Em contrapartida, uma formação de preço aquém da justa remuneração pode proporcionar o desinteresse do mercado na licitação, ou mesmo a formalização de um contrato desequilibrado sob o ponto de vista econômico-financeiro, resultando

¹ Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Diplomado em Gestão Aeroportuária pela Itaérea – Aeronautical Business School de Madri, Espanha. Economista da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.

numa precarização do serviço prestado que, ao fim e ao cabo, também é danosa à sociedade.

O dilema exposto acima reveste-se de relevância ao se observar o dispêndio público com serviços desta natureza, seja em âmbito federal, estadual ou municipal. Somente na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (uma das empresas estatais da Administração Pública Federal), o orçamento anual estimado com serviços terceirizados de proteção, limpeza, manutenção, dentre outros, ultrapassa os R\$ 700 milhões. Não há dúvidas, portanto, de que a eficiência no planejamento destes serviços resulta em otimização de recursos públicos, beneficiando a sociedade.

Considerando-se que a etapa do planejamento de uma licitação tem uma temporariedade finita, o que, por si só, o torna propício a ser considerado como um projeto; o presente trabalho baseia-se nos seguintes questionamentos:

- É possível classificar o planejamento de licitação de serviços terceirizados como um projeto?
- Uma vez considerado como um projeto, quais ferramentas, técnicas e referenciais metodológicos pertinentes ao gerenciamento de projetos podem ser aplicadas no planejamento de licitação de serviços terceirizados?
- Que resultados podem ser esperados ao se aplicar técnicas de gerenciamento de projetos no planejamento de licitação de serviços terceirizados?

A literatura que destaca a relevância de zelar pelo planejamento de licitações de serviços na Administração Pública é vasta. Tratando sobre o TR, ou Termo de Referência (documento que dá norte, tanto no que diz respeito ao escopo da contratação, quanto ao seu próprio custo, e, ao mesmo tempo, formaliza o que fora planejado), Santana adverte:

De fato, o [TR] permite que sejam revelados os códigos genéticos da aquisição pretendida em todas as suas dimensões. E por isso, as deficiências, insuficiências e omissões em tal setor conduzem de regra à insatisfação quando não ao verdadeiro fracasso. (SANTANA, 2008, p. 2)

Justen Filho (2010) também destaca a importância da qualidade do TR como um produto imprescindível para o sucesso da contratação:

O projeto básico [TR] deverá representar uma projeção detalhada da futura contratação, abordando todos os ângulos de possível repercussão para a Administração. Deverão ser abordadas as questões técnicas, as financeiras, os prazos, os reflexos ambientais, etc. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 133)

Diante do exposto acima, o presente estudo tenta buscar mecanismos de mitigação de riscos, tais como os supracitados por Santana. Por sua vez, olha-se aqui para o gerenciamento de projetos como potencialmente eficaz para as boas práticas na gestão pública.

O presente trabalho conta com as referências teóricas e autores tais como GONÇALVES (2011), JUSTEN FILHO (2010), MP (2017), PMI (2013) e SANTANA (2008).

Desenvolvimento

Pode-se dizer consolidação de uma metodologia para o gerenciamento de projetos é o resultado de um longo processo histórico de acúmulo de experiências e boas práticas associadas a realização de diversos objetivos em que um agente ou um grupo se dispôs a realizar.

O guia PMBOK® (*Project Management Body of Knowledge*), criado pelo PMI (*Project Management Institute*), organização norte-americana, fundada em 1969, que tem por objetivo organizar o conhecimento acerca da gestão de projetos e integrar profissionais que atuam no ramo, apresenta uma definição tanto do que é um projeto quanto o gerenciamento de projetos (2013, p. 417):

Projeto é um esforço temporário, empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único. A sua natureza temporária indica um início e um término definidos. O término é alcançado quando os objetivos tiverem sido atingidos ou quando se concluir que estes objetivos não serão ou não poderão ser atingidos e o projeto for encerrado, ou quando o mesmo não for mais necessário.

Gerenciamento de projetos é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto a fim de atender aos seus requisitos. O gerenciamento de projetos é realizado por meio da aplicação e integração apropriadas de processos de gerenciamento de projetos agrupados logicamente.

A classificação acima de um projeto, com destaque à sua temporariedade finita e a obrigatoriedade de se chegar a um fim (seja com um produto final ou com o registro de fracasso do mesmo) parece guardar estreita relação com a etapa do planejamento de uma licitação de bens, obras e serviços na Administração Pública.

No que diz respeito ao planejamento de licitação de serviços terceirizados, a Instrução Normativa nº 5, de 26/05/2017, do MP (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; MP, 2017), que dispõe sobre as regras e diretrizes do

procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (a qual também tem sido seguidas pelas demais esferas, a saber: municipal e estadual), confere destaque à etapa de planejamento da contratação de serviços terceirizados. Logo no início do documento, o MP (2017, art. 1º) estabelece que “as contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber: I as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato”.

Por sua vez, o capítulo III descreve de modo pormenorizado a etapa de planejamento da contratação. Para tanto, deverá ser composta uma equipe de planejamento [doravante denominada EP] que reúna “as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação” (MP, 2017, art. 22, pp. 1º). Logo, a equipe realizará (1) estudos preliminares acerca do escopo do serviço desejado; (2) identificará os riscos que venham a comprometer a própria etapa de planejamento, bem como a licitação e a futura execução e gestão do contrato; (3) estimará o preço do serviço e (4) concluirá o planejamento com um TR a ser encaminhado para o setor de licitações providenciar a contratação do serviço em pauta.

A descrição acima da etapa de planejamento de serviços terceirizados no âmbito da Administração Pública parece responder positivamente a primeira pergunta suscitada na introdução do presente trabalho, i.e., é possível, sim, classificar o planejamento de licitação de serviços terceirizados como um projeto. Consequentemente há, portanto, espaço para buscar ferramentas, técnicas e referenciais metodológicos pertinentes ao gerenciamento de projetos que porventura possam ser aplicadas na etapa planejamento de serviços terceirizados.

A aplicação da metodologia inerente ao gerenciamento de projetos em etapas de planejamento de contratações na Administração Pública tem sido objeto de pesquisas e estudos. Gonçalves (2011), abordou o uso das práticas consolidadas no PMBOK® para o planejamento de contratação de edificações. No que diz respeito ao uso dessas técnicas, afirma que se as mesmas “fossem aplicadas nas fases preliminar e interna dos processos licitatórios (antes da licitação) para a contratação de obras públicas, e considerando as adequações necessárias, estas poderiam apresentar bons resultados do ponto de vista da eficiência e economia” (Gonçalves,

2011, p. 17). Este trabalho conclui com a proposta de sequenciamento de atividades para a fase de planejamento da contratação, utilizando o MFV (mapeamento de fluxo de valor; ferramenta utilizada para analisar o fluxo de materiais, informações ou eventos que devem estar à disposição para a confecção de um produto-objeto de determinado projeto).

O ordenamento do gerenciamento de projetos, segundo o PMI (2013), leva em consideração diversas facetas tais como integração do projeto, escopo, tempo, custos, qualidade, recursos humanos, comunicações, riscos, aquisições e partes interessadas.

Dentre os tipos ou características do gerenciamento de projetos, destaca-se o gerenciamento da integração do projeto, que envolve, segundo PMI (2013, p. 63) “identificar, definir, combinar, unificar e coordenar os vários processos e atividades dentro dos grupos de processos de gerenciamento do projeto”. Segundo a fonte citada, trata-se de uma atividade essencial para o sucesso e conclusão do projeto. Neste sentido, é possível caracterizar o gerenciamento de integração de projetos como algo fundamental para o sucesso de um planejamento de contratação de serviços terceirizados. Em muitos casos a EP aloca seus membros em subprocessos com prioridades por vezes incongruentes, ou até mesmo conflitantes. Este paradoxo é assim descrito por Santana (2008, p. 29, 30):

Outra realidade (e desafio) vivenciada pelas Unidades Administrativas é a questão da qualidade das aquisições. Por ser modalidade licitatória do tipo menor preço, o Pregão impõe um grande desafio aos seus operadores. É preciso adquirir bem e a preços módicos. E não há como fazê-lo senão através de uma caracterização precisa do seu objeto.

De nossa parte, não nos cansamos de dizer que o Pregão – em verdade – tem como critério de julgamento o menor melhor preço e não somente o menor preço. É que sabidamente este (o mais barato) nem sempre atende aos interesses da Administração Pública.

Mas, como guiar o certame para o menor melhor preço? Certamente a partir da boa especificação/definição do objeto.

O gerenciamento da integração do projeto serve, portanto, como um moderador que leva em consideração os distintos interesses e rotinas associadas aos processos sem perder de vista o objetivo final, i.e., a entrega do produto final. A adoção desta visão por parte da EP é um ponto de partida importante para que a futura contratação dos serviços apresente um equilíbrio entre, por exemplo, a otimização do tempo dispendido no projeto, a qualidade nas especificações do TR e, finalmente, uma contratação vantajosa do ponto de vista financeiro. Cabe, portanto, a disseminação

do uso de controles de execução de tarefas e *check-lists* para minimizar erros que venham a ser observados somente após a entrega do TR. Enfim, a, em geral, multidisciplinar equipe de planejamento deve concluir seu projeto atendendo aos anseios elucidados por Justen Filho, que diz:

[O TR] deve evidenciar que os custos são compatíveis com as disponibilidades financeiras; que todas as soluções técnicas possíveis foram cogitadas, selecionando-se a mais conveniente; que os prazos para execução foram calculados; que os reflexos sobre o meio ambiente foram sopesados, etc. Inclusive questões jurídicas deverão ser cogitadas, na medida em que serão fornecidos subsídios para o plano de licitação. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 133)

Além do gerenciamento da integração do projeto, o controle e o gerenciamento do tempo é primordial na contratação de serviços terceirizados na Administração Pública. Via de regra os serviços terceirizados, embora não sejam atividade-fim de uma organização, são atividades essenciais para a sua operação. Uma organização não permanece operante sem os serviços de limpeza, vigilância, manutenção predial, etc. Por sua vez, no setor público contratos deste tipo devem ter vigência não superior a sessenta meses, de modo que uma contratação substituta deve estar devidamente apta para iniciar no dia seguinte ao término de vigência do contrato anterior. O sucesso do projeto designado à EP passa por, ao fim e ao cabo, entregar uma contratação dentro do tempo. Cumpre aqui enfatizar a precisa definição deste tipo de gerenciamento feita pelo PMI (2013, p141): “o gerenciamento do tempo do projeto inclui os processos necessários para gerenciar o término pontual do projeto”. Este ramo do gerenciamento de projetos apresenta uma ferramenta conveniente à EP: o método do caminho crítico.

O método do caminho crítico é “usado para estimar a duração mínima do projeto e determinar o grau de flexibilidade nos caminhos lógicos da rede dentro de um cronograma” (PMI, 2013, p176). Para o caso em que propomos aplicar, a EP pode utilizar este tipo de ferramenta para avaliar quais atividades possuem folga enquanto que outras não podem atrasar, tendo como premissa final a data necessária para início do novo contrato. Ocorre que muitas atividades realizadas pela EP são feitas em concomitância, enquanto que outras dependem de um ou mais subprodutos de processos anteriores (e.g., a análise de caracterização de grau de risco de postos de trabalho alocados no serviço em planejamento, por parte do membro vinculado ao setor de segurança do trabalho, pode, em alguns casos, ser realizada em concomitância com a definição de outros materiais e insumos associados ao serviço,

por parte do membro vinculado à área requisitante do serviço; enquanto que a orçamentação da licitação depende da definição de ambos).

Outro campo do gerenciamento de projetos que parece se adequar às necessidades da EP é o gerenciamento dos riscos do projeto. Em verdade, o próprio MP auferir significativo destaque à parametrização do risco em contratação de serviços terceirizados (2017, art. 25):

O Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

A definição do gerenciamento de riscos acima estabelecida pelo MP corrobora com o PMI (2013), uma vez que, para este último o gerenciamento de riscos do projeto “inclui os processos de planejamento, identificação, análise, planejamento de respostas monitoramento e o controle de riscos em um projeto”.

Com relativamente pouco esforço indutivo, pode-se concordar que há diversos riscos envolvidos no planejamento para a contratação de serviços terceirizados na Administração Pública. Há o risco de não se concluir o TR (e consequentemente a licitação para a contratação) em tempo para a substituição do contrato vigente; há o risco de erro na especificação do serviço desejado, frustrando-se os interesses da Administração; há o risco de má formação do preço do serviço, o que pode conduzir à deserção da licitação ou a um sobrepreço. Logo, parece ser acertada a intenção do MP (2017) em auferir destaque ao gerenciamento do risco.

No que diz respeito ao gerenciamento de riscos, o próprio MP (2017) apresenta uma ferramenta típica da gestão de projetos: a matriz, ou mapa, de riscos. O mapa de riscos deve, inclusive, segundo o MP (2017), integrar-se ao produto final entregue pela EP.

Em síntese, o mapa de riscos (cujo modelo encontra-se disponível em MP, 2017, anexo IV), exige que a EP categorize e descreva todos os riscos envolvidos no projeto. Para cada tipo de risco, devem ser atribuídos graus de probabilidade (alta, média ou baixa) da ocorrência do evento e o eventual dano na contratação como um todo. Ao mesmo tempo, devem ser identificadas as ações preventivas e de contingência, bem como os respectivos responsáveis, em caso de sinistro. Trata-se portanto, de uma ferramenta que busca, não somente, minimizar ocorrências indesejáveis, mas também mapear um plano de ação para tratá-las. Como resultado, o serviço prestado será executado com a satisfação esperada, tanto pela Administração Pública quanto pelos usuários demandantes.

Conclusão

Este trabalho teve por objetivo analisar como o uso de técnicas e ferramentas de gerenciamento de projetos pode auxiliar os agentes públicos no planejamento de uma licitação de serviços terceirizados. A conclusão é que é possível utilizar tais ferramentas, resultando na melhoria da qualidade do TR entregue pela equipe de planejamento (EP); proporcionando um ambiente para que o futuro contrato seja executado de acordo com o esperado.

Apenas algumas das diversas ferramentas e metodologias associadas ao gerenciamento de projetos foram citados aqui, inclusive por uma delimitação de conteúdo. Evidentemente que o gerenciamento de escopo, custos, qualidade, recursos humanos, comunicações, aquisições e partes interessadas também tem o condão de propiciar ganhos de eficiência na fase de planejamento de contratos terceirizados. Tentou-se demonstrar aqui que o emprego de ferramentas relativamente acessíveis ao agente público (*check-lists*, método do caminho crítico e mapa de riscos, conforme apresentados no presente trabalho) podem, sim, resultar em serviços terceirizados que sejam executados de modo satisfatório. Pelo visto, o próprio MP já concorda que as técnicas de gerenciamento de projetos são úteis no setor, conforme disposto nas citações à IN-5/2017 feitas no presente trabalho.

Para trabalhos posteriores, recomenda-se a apresentação de cases que fizeram uso das práticas e ferramentas tais como as mencionadas no presente trabalho.

REFERÊNCIAS

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14ª Ed. São Paulo: Dialética, 2010.

GONÇALVES, Rômulo Oliveira. *Gestão das fases preliminar e interna do processo licitatório de edificações em instituições públicas sob o enfoque do PMBOK®*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná. 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (MP). *Instrução Normativa Nº 5*. Brasília: SEGES, 2017.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI). *Guia PMBOK*. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2013.

SANTANA, Jair Eduardo. *Termo de Referência valor estimado na licitação*. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.