

25º. Encontro Técnico AESABESP Norma para elaboração dos Trabalhos Técnicos

SUSTENTAÇÕES DE QUALIDADE PARA CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Marina de Moura Campos¹

Assistente Social – UNIVAP

Pós graduada em Administração de Empresas – Fundação Getúlio Vargas - FGV

Endereço⁽¹⁾: Rua Paulo Setúbal, 19 – Vila Adyana – São José dos Campos – São Paulo - CEP: 12.245-690 - Brasil - Tel: +55 (12) 3904-3208 - Fax: +55 (12) 3904-3205 - e-mail: mmcampos@sabesp.com.br.

RESUMO

Vivemos em um mundo globalizado economicamente, em que a tecnologia, a sociedade, a política, a cultura estão constantemente se renovando, e diante da flexibilidade, acabam gerando mudanças em diversos setores, refletindo diversas transformações nas organizações e no cenário mundial. Por isso é preciso que a administração procure meios de se adequar aos novos modelos para melhor execução de suas atividades, pois se faz necessária qualificação para atender melhor aos anseios da coletividade.

A Administração Pública, no cenário atual que hoje realiza grandes investimentos em recursos tecnológicos, é um potencial cliente e uma nova oportunidade para o crescimento dos negócios.

A falta de procedimentos administrativos e de controle interfere diretamente na execução do objeto contratado, resultando na baixa qualidade do produto almejado. A necessidade de normalizar procedimentos é uma tendência mundial, a qual se espera formalizar o *modus operandi*, documentando, registrando e controlando as ações e processos inerentes à execução contratual.

O presente trabalho tem por objetivo contribuir para a melhoria do processo de contratações públicas, gerando ganhos no produto final com relação à qualidade, custo e prazo.

PALAVRAS-CHAVE: contratos, especificação, administração

TEXTO

1. Introdução

Pretende-se que com os dados levantados no presente trabalho com foco em contratações públicas na realidade atual, que as empresas possam direcionar seus esforços na obtenção de resultados favoráveis com foco na qualidade das contratações.

Administração Pública precisa analisar não só os custos, mas também a qualidade. O termo legal “*menor preço*” não pode ser confundido com o “*mais barato*”. Este nada leva em consideração, a não ser o preço mais baixo possível, em detrimento de uma boa relação custo/benefício. O “*menor preço*” engloba aqueles produtos que atendam às exigências de qualidade, rendimento, segurança, produtividade e às normas ambientais.

Devido à complexidade do assunto, fez-se necessário um estudo claro e objetivo para que a Administração Pública sintasse-se mais esclarecida quanto aos pontos positivos e negativos.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Administração pública

A Constituição de 1988 trata a organização da Administração Pública nos artigos 37 a 43. A Constituição de 1988 no artigo 37 estabelece os princípios que a Administração Pública deverá seguir no desenvolvimento de suas atividades.

A Administração Pública, segundo Di Pietro (2000, p. 61-62)

Em sentido material, ou objetivo, a Administração Pública pode ser definida como atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob o regime jurídico público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, como um conjunto de órgãos e pessoas jurídicas com os quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

O artigo 43 da Constituição de 1988 também relacionado os princípios da Administração Pública, segundo FÁZZIO JUNIOR, Waldo (2003,p. 18-21) :

- Legalidade – A administração somente pode fazer o que a lei determina ou permite;
- Impessoalidade – Tratamento igual aos fornecedores;
- Moralidade – A atuação da Administração Pública deve seguir os padrões éticos, com lealdade, honestidade, boa fé e probidade;
- Publicidade – Ampla divulgação de todos os atos do processo licitatório;
- Eficiência – Otimização da atuação nas compras

A Administração Pública para desempenhar suas funções, necessita de modo direto ou indireto para adquirir bens e permitir obras e serviços, os quais não podem ser desenvolvidos senão mediante procedimento formal, ou seja, por licitação, nos limites propostos aos atos administrativos como um todo.

Licitações

Para a prestação dos serviços públicos, órgãos públicos de todas as esferas de governo, tanto municipais, estaduais ou federais, precisam obter no mercado local, estadual, nacional e internacional, com o mesmo tratamento e igualdade de disputa dada ao setor privado, um grande número de bens e/ou serviços úteis.

O verbo “licitar” significa “oferecer qualquer quantia no ato de arrematação, de adjudicação, hasta pública ou partilha judiciária”, conforme denominação encontrada no dicionário de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira.

Licitação, no ordenamento brasileiro, segundo Medauar (2003, p. 197)

[...] é o processo administrativo em que a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar contrato com a Administração. Visa, portanto, a selecionar quem vai contratar com a Administração, por oferecer proposta mais vantajosa ao interesse público.

Já para Figueiredo (2002, p.25),

[...]licitação é um procedimento administrativo interno e externo destinado a selecionar, entre outras, a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. É obrigatória na contratação com terceiros de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e localizações.

O procedimento de licitação objetiva permitir que a Administração contratasse aquele que reúnam as condições necessárias para o atendimento do interesse público, levando em consideração aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico financeira do licitante, à qualidade do produto e ao valor do objeto.

As licitações são regulamentadas por Leis:

a) a Lei 8666/93, estabelece providências ao inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que determina que a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública, seja feita através de licitação.

b) a Lei 8666/93, no primeiro artigo, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Prevê ainda em seu artigo terceiro, garante à observância do princípio da isonomia, economicidade, publicidade e impessoalidade e ética.

O procedimento de licitação objetiva permitir que a Administração contrate aquele que reúnam as condições necessárias para o atendimento do interesse público, levando em consideração aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico financeira do licitante, à qualidade do produto e ao valor do objeto.

Para o procedimento administrativo interno e externo destinado a selecionar, entre outras, a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, denominamos licitação.

Torna-se indispensável na contratação com terceiros de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações.

De acordo com Meirelles (1977), a licitação visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais, e alienação de bens públicos.

A finalidade básica da licitação é o atendimento do interesse público, por meio da busca da proposta mais vantajosa, observando-se os princípios constitucionais da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e de todos os demais princípios que lhe são correlatos. Gasparini (2008)

Habilitação dos interessados

A fase do procedimento em que a Administração verifica quais proponentes estão aptos a participar da disputa licitatória denomina-se habilitação.

Nesta etapa é verificado se o participante possui as condições mínimas exigidas para disputar uma contratação pública, ou seja, se tem qualificação jurídica, técnica, econômico-financeira e se encontra em situação regular com o fisco. Na fase de habilitação não se analisa o objeto da licitação.

Será exigida a documentação, que poderá ser apresentada em original por qualquer processo de cópia autenticada em cartório ou cópia autenticada por servidor do próprio órgão licitante ou, ainda, publicação em órgão da imprensa oficial, podendo ser substituída, em parte, por registro cadastral.

A habilitação, no contexto procedimental, corresponde à verificação das condições de qualificação para a execução de um determinado objeto desejado pela administração, consoante o estabelecimento de condições que deverão estar adequadas a cada situação específica e que deverão ser atendidas pelos licitantes.

Modalidades de licitação

A da Lei 8.666/93, em seu artigo 22, estabelece que seja modalidades de licitação a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. No entanto, a Lei 10.520/2002 vem estabelecer no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada Pregão. Portanto, pode-se dizer que 6 (seis) são as modalidades de licitação existentes.

• Concorrência

A mais complexa das modalidades de licitação. Em obras e serviços de engenharia, contratos acima de R\$ 1.500.000,00 e compras e outros serviços para contratos acima de R\$ 650.000,00. Qualquer interessado pode participar desde que, comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução do seu objeto.

A concorrência também é obrigatória para a venda de bens públicos imóveis, e para o contrato de concessão de serviço público, independente do valor dos bens ou do contrato.

• Tomada de Preços

É a modalidade de licitação para os contratos de valor imediatamente inferior aos que exigem concorrência. A tomada de preços é realizada entre interessados previamente registrados, ou que atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a habilitação e convocados com antecedência mínima de 15 dias, por edital afixado em repartição e comunicação às entidades de classe que os representam.

- Convite

Considerada a mais simples das modalidades utilizadas pela Administração Pública, adequada a pequenas contratações. A escolha se dá entre, no mínimo três empresas, já previamente cadastradas ou não. Quaisquer outros interessados poderão apresentar proposta até 24 (vinte quatro) horas antes do prazo marcado para a respectiva apresentação. Pelo fato de a publicação ser feita diretamente a firmas ou profissionais certos, através da carta-convite, esta modalidade dispensa publicação. Citadini (1999)

- Concurso

Modalidade destinada à escolha de trabalho técnico ou artístico, predominantemente de criação intelectual, mediante instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. De natureza especial, bem diversificada das demais, o concurso rege-se pelos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes, objetivando a escolha do melhor trabalho, mas dispensa as formalidades específicas da concorrência.

- Leilão

Espécie de licitação utilizável na venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens móveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da prévia avaliação.

Os bens a serem vendidos devem ser previamente avaliados, para que conste do edital o preço mínimo, a partir do qual serão consideradas as ofertas. O edital deve descrever os bens, possibilitando a sua perfeita identificação. É obrigatório que o edital os bens, marque dia, local e horário para o leilão.

Não existe a necessidade de qualquer habilitação prévia dos licitantes, pois a venda é feita à vista ou em curto prazo e a entrega dos bens arrematados só se dará quando estiver completo o pagamento.

- Pregão

O pregão, teoricamente, pode ser feito para qualquer valor estimado, sendo a apresentação das propostas efetivadas por escrito e pela disputa de lances verbais em sessão pública, objetivando a redução do valor dos serviços ou bens a serem adquiridos pela Administração Pública

Como determinar a modalidade de licitação

A diferença fundamental entre as modalidades de licitações é o valor ou complexidade da licitação. Não há limites de valores para Pregão. A lei prevê limites de licitação, em relação a valores, que são:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) Convite: até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) Tomada de Preços: até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) Concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) Convite: até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- b) Tomada de Preços: até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
- c) Concorrência: acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Ou seja, uma licitação de serviços para tomada de preços tem valor estimado da contratação até R\$ 650.000,00, se é uma concorrência o valor do contrato está acima de R\$ 650.000,00.

LICITAÇÕES “MENOR PREÇO”

O termo legal “*menor preço*” não pode ser confundido com o “*mais barato*”. Este nada leva em consideração, a não ser o preço mais baixo possível, em detrimento de uma boa relação custo/benefício. O “*menor preço*” engloba aqueles produtos que atendam às exigências de qualidade, rendimento, segurança, produtividade e às normas ambientais.

O conceito está presente no art. 45, § 1º, inc. I, da Lei Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (L. nº 8.666/93), o qual dispõe que o tipo licitatório do menor preço será utilizado “quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço”.

Também há previsão no art. 4º, inc. X, da Lei do Pregão (L. nº 10.520/02), que prevê que no julgamento e classificação das propostas será adotado o critério de menor preço, observados os parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.

Não há dúvidas, portanto, que o tipo licitatório do menor preço não exclui a necessidade de a Administração Pública comprar com qualidade.

Qualidade é o conjunto das melhores características de um produto ou serviço para certas condições de consumo e utilização.

Assim, um produto de qualidade é aquele que atende ao uso a que se destina de forma: (i) confiável; (ii) segura; (iv) a oferecer uma boa relação custo/benefício e (v) a oferecer segurança a materiais, equipamentos, usuários e ao meio-ambiente.

Comprar com qualidade, além de ser uma exigência legal, a compra do produto de má qualidade acarreta mais perdas do que ganhos a administração pública. Não raro, podem-se ouvir reclamações de que “o lápis não aponta”, “a caneta não escreve”, “o detergente não limpa”, “o cartucho não rende”, etc. E, quando isso acontece, a Administração tem que comprar mais ou comprar de novo, desfalcando desnecessariamente os cofres públicos.

As sustentações de uma contratação pública de qualidade são:

- Especificações contratuais

É o começo de todo processo de contratação. Deve conter todo detalhamento do objeto que deve ser o mais profundo possível, sem que isso possa comprometer o caráter competitivo do certame e definições técnicas, até aspectos de responsabilidades jurídicas e imposição legal.

Objeto e necessidade são coisas distintas e esta compreensão é essencial para uma boa especificação contratual. Necessidade é uma carência interna que a organização apresenta e objeto é o produto ou serviço que atende a necessidade, solucionando o problema.

A necessidade muitas vezes aparece como “justificativa” da contratação pretendida. O objeto do contrato deve corresponder exatamente ao essencial para atender a necessidade original.

- Gestão de contratos

Na busca de excelência e melhoria no processo licitatório, verificamos investimentos da administração pública em treinamentos e melhor estruturação interna, buscando a partir daí, melhorar a qualidade nas contratações públicas.

Mas uma contratação de qualidade não acaba quando se tem o vencedor de um certame. Há um grande número de atividades relevantes existentes depois da escolha do contratado. A gestão de contratos é ponto fundamental para que o objeto contratado ocorra com qualidade para o atendimento da necessidade da Administração Pública.

O gestor público, administrador do contrato deve ter uma participação ativa e determinante para obtenção dos resultados esperados daquela contratação. O art. 67 da Lei 8.666/93 diz:

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

O art. 67 é claro ao determinar o acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos por profissionais especialmente designados. Portanto os contratos devem ser acompanhados e cobrados por todas as obrigações e o descumprimento deve ser punido na forma da Lei. Essas providências ajudam na formação da imagem corporativa e no cumprimento das obrigações pelo administrador do contrato.

A forma e estrutura organizada e estruturada de administrar contratos não encontram na Lei um modelo obrigatório, mas deve ser realizada da forma mais eficiente pela Administração Pública. A gestão de contratos reflete na imagem corporativa da Administração Pública e que pode trazer resultados nas contratações públicas, afastando contratadas que oferecem queda na qualidade dos serviços tendo em vista o menor preço oferecido na licitação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A qualidade é maior benefício da terceirização na Administração Pública. A terceirização apresenta inúmeras vantagens como redução de custos, flexibilidade, foco na atividade-fim, entre outras.

A proposta de realizar contratos com especificações elaboradas e detalhadas, cobrados rigidamente dos contratados pelos administradores dos contratos de modo a desestimular a participação em licitações de interessados que não tenham certeza de sua condição de cumprimento contratual, por temerem a punição por parte da administração do contrato.

A formalização de contratos baseados nas sustentações de qualidade de especificações técnicas e administração de contratos poderão promover a Administração Pública disputas com redução “responsável” de preços e promove a redução de custos, tendo em vista a eliminação dos retrabalhos e aumento de produtividade e confiabilidade nas contratações públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- a) Livro
BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2000
- b) Livro
CITADINI, Antônio Roque. Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas. 3ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- c) Livro
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella – Direito Administrativo. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2000
- d) Livro
FÁZZIO JUNIOR, Waldo – Fundamentos de Direito Administrativo. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2003
- e) Livro
FIGUEIREDO, José Reinaldo. Licitações Públicas para Principiantes. O Bê-a-bá das Licitações Públicas. Florianópolis: Insular, 2002.
- f) Artigo em revista
FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Direitos dos Licitantes. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 1981.
- g) Livro
GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- h) Artigo de livro
HERMES, Gustavo Cauduro. Subsídios para contratação administrativa. 2ª Ed. Porto Alegre: Editora INGEPE, 2011
- i) Livro
MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 7ª ed. - São Paulo, RT, 2003.
- j) Artigo de revista
MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977.