



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

**LICITAÇÕES E CONTRATOS: GESTÃO PÚBLICA E IMPLICAÇÕES
DA LEGISLAÇÃO NA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS**

VANESSA NÓBREGA QUEIROZ BARRETO

João Pessoa
Outubro 2017

VANESSA NÓBREGA QUEIROZ BARRETO

**LICITAÇÕES E CONTRATOS: GESTÃO PÚBLICA E IMPLICAÇÕES
DA LEGISLAÇÃO NA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel (a) em Administração, pelo Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal da Paraíba/UEPB

Professora Orientadora:
Prof.^a Dr.^a Maria Camerina Maroja Limeira

João Pessoa
Outubro 2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B273l Barreto, Vanessa Nóbrega Queiroz.

Licitação e contratos: gestão pública e as implicações da legislação na aquisição de bens e serviços / Vanessa Nóbrega Queiroz Barreto. – João Pessoa, 2017.

21f.

Orientador(a): Prof^o Dr. Maria Camerina Maroja Limeira.

Trabalho de Conclusão de Curso (Administração) – UFPB/CCSA.

1. gestão pública. 2. licitação e contratos. 3. legislação. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:658(043.2)

Folha de Aprovação

Artigo Tecnológico de graduação apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para a obtenção do título de Bacharel(a) em Administração.

Aluna: Vanessa Nóbrega Queiroz Barreto

Trabalho: LICITAÇÕES E CONTRATOS: GESTÃO PÚBLICA E IMPLICAÇÕES DA LEGISLAÇÃO NA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Área da pesquisa: Gestão Pública

Data de aprovação:

Banca examinadora

Prof^ª. Dr^ª. Maria Camerina Maroja Limeira
(Orientadora)
UFPB

Prof. Dr. Wagner Soares Fernandes dos Santos
(Examinador)
UFPB

RESUMO

Esse artigo tecnológico identifica algumas dificuldades gerenciais enfrentadas pelo setor de licitações e contratos, na Procuradoria Regional do Trabalho da 13ª região, no Estado da Paraíba – MPT PB, sendo este órgão federal responsável por fiscalizar o cumprimento da legislação trabalhista, mediando as relações entre empregados e empregadores. Foram constatados através de observação participante e dados secundários no setor, problemas originados pela ausência de especialização dos funcionários públicos atuantes no mesmo e dificuldades na gestão e fiscalização dos contratos. Apresentam-se sugestões de alternativas de soluções que poderão ser implementadas pelo órgão em sua gestão, de modo a se evitar problemas pós-contratuais para o setor. Baseadas na literatura especializada, as sugestões se estendem como propostas a todos os órgãos públicos, seja municipal, estadual ou federal, visando contribuir para o cumprimento mais amplamente possível, dos princípios legais em defesa da Administração Pública e do bom investimento do erário público. As principais propostas de sugestões referem-se a esclarecer a identificação completa do que deve ser contratado; estabelecer critérios para requerer a qualidade na licitação; escolher pessoas com perfil para o controle do recebimento do objeto; atualizar descrição de cargo para profissional na fiscalização da execução do contrato; e implantar setor de gestão de contratos de modo a reduzir ou eliminar incidentes pós-contratuais. Nesse sentido, essas propostas de soluções contribuem para a compreensão dos desafios gerenciais enfrentados no MPT – PB no esforço de se alcançar o bem-estar dos cidadãos prestando-se serviços públicos e de qualidade.

Palavras-chave: gestão pública, licitação e contratos, legislação.

ABSTRACT

That technological article identifies some managerial difficulties faced by the bidding and contracts section, in the Procuradoria Regional do Trabalho da 13ª região (Regional Prosecutor's Labour of 13ª Region) in the Paraíba State –MPT-PB, this federal organ is responsible for monitoring compliance of the labor legislation, mediating the relationships between employees and employers. Were observed through participant observation secondary data in the sector, problems originated by the absence of specialization of the active public employees in the same and difficulties in the administration and finalization of the contracts. It presents suggestions of alternatives of solutions that could be implemented by the organ in his administration, in way to avoid contractual problems powders for the section. Based on literature, the suggestions reaches out to all municipal, state, and federal organs, seeking to contribute for the execution more thoroughly possible of the legal beginnings in defense of the public administration and of the good investment of the public money. The main suggestions refer to explain the complete identification of what should be contracted, develop criteria for requesting quality in the bidding process, choose to people with profile to control the receipt of the object, update job description for professional in enforcement of the contract, and implement contract management to reduce or eliminate post-contractual incidents. In this sense, these proposals for solutions contribute to the understanding of the management challenges faced in the MPT- PB, in the effort to achieve the well-being of citizens by providing quality public services.

Keywords: public management, bidding and contracts, legislation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	07
2 CONTEXTO E REALIDADE INVESTIGADA.....	08
3 DIAGNOSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA E/OU OPORTUNIDADE.....	08
3.1 A Gestão pública e o princípio da eficiência na licitação.....	08
3.2 A Licitação e os problemas encontrados em sua aplicação.....	11
4 ANÁLISE DA SITUAÇÃO PROBLEMA E PROPOSTA DE INOVAÇÃO/ RECOMENDAÇÃO	13
4.1 Identificação de erros no processo de licitação e na gestão de contratos.....	13
5 CONCLUSÕES E CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA/SOCIAL.....	18
REFERÊNCIAS.....	21

1. INTRODUÇÃO

A licitação foi criada para garantir a igualdade dos concorrentes que querem firmar contratos com a administração pública, e tem por objetivo prevenir fraudes nessas contratações de bens e serviços. Os servidores públicos atuantes em licitação, fiscalização e gestão dos contratos administrativos devem compreender a importância de que suas funções sejam desenvolvidas com ética e responsabilidade, visando o benefício público.

Dos princípios que regem a Administração Pública, o Princípio da Eficiência é aquele que garante à população que os servidores públicos executem suas funções de maneira correta, zelando pelo erário. Os agentes públicos devem, portanto, estar atentos quanto às suas responsabilidades. Conforme afirma o autor Bandeira de Mello (2013, p. 54):

[...]Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.

O objetivo deste relato tecnológico é oferecer propostas de se evitar erros de gestão no setor de licitações e contratos cometidos por gestores e servidores públicos nesta área Procuradoria Regional do Trabalho da 13ª região- MPT-PB que se estendem como propostas positivas à todos os órgãos públicos, sejam municipais, estaduais ou federais, visando contribuir para o cumprimento mais amplamente possível, dos princípios legais em defesa da Administração Pública e do bom investimento do erário público.

A análise da situação-problema foi baseada no referencial teórico, sendo possível nele encontrar exemplos de alguns erros e suas consequências à administração, além de se verificar na literatura, métodos que visam à eficácia das atividades de gestão e fiscalização de contratos. As dificuldades gerenciais observadas nesse setor foram examinadas, através principalmente da observação participante como estagiária concursada como graduanda em administração. Foram destacados nessa vivência profissional, os erros encontrados e apresentadas sugestões de solução para a redução ou eliminação desses erros, visando-se o aperfeiçoamento da gestão desse órgão público como um todo.

Uma das principais propostas de solução, como sugestão a ser implementada pela instituição é o investimento na capacitação de seus servidores nessa área tão específica, a fim de reduzir ou eliminar desperdícios do dinheiro público, devido à compra de bens ou serviços insatisfatórios. Tal medida possibilitará maior compreensão das exigências técnicas e das atitudes comportamentais esperadas para o exercício das atividades desse setor, de modo a tornar as pessoas mais aptas a atuarem com confiança em suas funções, diante da complexidade das atividades inseridas no contexto de economia de mercado. Outra sugestão se refere à realização de uma análise da descrição de cargos na estrutura organizacional da instituição, de modo a atualizar as responsabilidades, experiência desejada e nível de delegação de autoridade, para tomada de decisões, das pessoas que trabalham no setor de licitação e contratos.

2. CONTEXTO E A REALIDADE INVESTIGADA

O Ministério Público do Trabalho (MPT) é o ramo do Ministério Público da União responsável por fiscalizar o cumprimento da legislação trabalhista, mediando as relações entre empregados e empregadores. Caso os direitos sociais garantidos por lei aos trabalhadores não sejam respeitados, o MPT poderá utilizar os instrumentos constitucionais para a defesa dos interesses coletivos, tais como a ação civil pública, manejada na Justiça do Trabalho, e ainda ser solicitado por esta, caso seja constatado em processos trabalhistas alguma irregularidade no cumprimento das leis que regem as relações de trabalho.

Está também entre as atribuições do Ministério Público do Trabalho defender os direitos e interesses dos menores de idade, incapazes e índios, decorrentes de relações de trabalho, ser árbitro ou mediador em dissídios coletivos e fiscalizador do direito de greve nas atividades essenciais.

Esse relato foi desenvolvido no setor de licitações e contratos, localizado na Procuradoria Regional do Trabalho da 13ª Região, responsável pela aquisição dos insumos e do patrimônio necessários para o funcionamento regular desse órgão público. Esse setor operacionaliza os contratos para aquisição de materiais de expediente, computadores, obras e serviços, e ainda se encarrega da fiscalização do cumprimento dos contratos estabelecidos entre a instituição e as organizações privadas.

3. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E/OU OPORTUNIDADE

A princípio é necessário descrever as principais implicações legais que a atividade de contratos e licitações deve seguir, para em seguida serem apresentados os problemas encontrados no setor em estudo, diante da dificuldade gerencial em atender aos princípios da eficiência e rapidez simultaneamente.

3.1 A Gestão pública eo princípio da eficiência na licitação.

A administração pública vem sofrendo diversas mudanças desde o ano de 1980, com o processo de globalização, que acirrou o embate entre os países e originou a necessidade de aumentar a eficiência do Estado. Tais alterações tornaram o modelo burocrático, característico da Administração Pública, ultrapassado, trazendo a necessidade de uma abordagem gerencial inspirada nas empresas privadas, baseada na descentralização, no controle de resultados e no controle social direto. (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006).

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil no ano de 1988, seu artigo 37 apresenta os princípios que regem a Administração Pública, os quais são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Este último fornece ao cidadão comum o direito de exigir a qualidade dos serviços públicos prestados, tornando a gestão pública participativa.

Segundo Di Pietro (2002), o princípio da eficiência, em foco, apresenta dois aspectos:

- a) Relativamente à forma de atuação do agente público, espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter os melhores resultados;

- b) Quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública exige-se que este seja o mais racional possível, no intuito de alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

Tendo em visto ainda os princípios que regem a administração pública, coube a Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 8.666, de 21 de junho de 1993, instruir como o gestor público deverá administrar o erário nas atividades de contratação de bens e serviços. A licitação nasceu da necessidade de proteção dos interesses coletivos, visando garantir que os princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública sejam respeitados. É exigido dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das entidades da administração direta e indireta, a adoção da licitação como procedimento administrativo precedente à contratação de serviços e aquisição dos insumos que permitam o perfeito funcionamento da máquina pública.

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 apresenta a exigência de que a Administração Pública utilize o procedimento licitatório antes de realizar suas contratações, como podemos observar no inciso XXI do art. 37:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Para Carvalho Filho (2017) a licitação é um procedimento administrativo vinculado, por onde os órgãos da Administração Pública e aqueles que são controlados por ela escolhem a melhor proposta das que são oferecidas pelos interessados, para a celebração de contrato ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico. O autor ainda explica o motivo da adoção de tal procedimento:

A licitação veio prevenir eventuais condutas de improbidade por parte do administrador, algumas vezes curvadas a acenos ilegítimos por parte de particulares, outras levadas por sua própria deslealdade para com a Administração e a coletividade que representa. Daí a vedação que se lhe impõe, de optar por determinado particular. Seu dever é o de realizar o procedimento para que o contrato seja firmado com aquele que apresentar a melhor proposta. Nesse ponto, a moralidade administrativa se toca com o próprio princípio da impessoalidade, também insculpido no art. 37, caput, da Constituição, porque, quando o administrador não favorece este ou aquele interessado, está, *ipso facto*, dispensando tratamento impessoal a todos. (Carvalho Filho, 2017)

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei do Pregão nº 10.520, de 17 de julho de 2002, instruem sobre licitações e contratos para a Administração Pública. Ambas possuem as premissas e normas a serem adotadas pelos entes públicos em procedimentos de aquisição de serviços e insumos.

De acordo com as duas leis citadas, pode-se observar no quadro 1 a descrição de cada uma delas:

Quadro 1- Modalidades de licitação baseadas na legislação vigente:

Lei	Modalidade	Descrição
Lei nº 8.666/93	Concorrência	Art. 22 § 1º - Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.
Lei nº 8.666/93	Tomada de preços	Art. 22 § 2º - Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
Lei nº 8.666/93	Convite	Art. 22 § 3º - Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.
Lei nº 8.666/93	Concurso	Art. 22 § 4º - Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a 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.
Lei nº 8.666/93	Leilão	Art.22 § 5º - Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.
Lei 10520/02	Pregão	Art. 1º - Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão... Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Fonte: Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 8.666/93, e a Lei do Pregão nº 10.520/02

O artigo 23 da Lei nº 8.666/93 ainda dispõe sobre os limites que determinam a escolha da modalidade de licitação adequada, levando em consideração os limites a partir do valor estimado de contratação:

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).

Os tipos de licitação e os critérios aplicados para julgamento do processo licitatório conforme a Lei nº. 8.666/93 são apresentados no quadro abaixo:

Quadro 2: Tipos de Licitação.

I- Menor Preço:	O licitante que ofertar a proposta mais vantajosa com menor preço (atendendo os critérios definidos no edital) dentre os licitantes qualificados será o vencedor.
II - Melhor Técnica	O vencedor se dará em função dos critérios técnicos e dos valores contidos nas propostas. Devem ser aplicados na contratação de serviços de natureza intelectual, assim como na elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.
III- Técnica e Preço	O ganhador será o que tiver a proposta mais vantajosa tendo por base a maior média ponderada em relação às notas obtidas.
IV - Maior lance ou Oferta	Utilizado para alienação ou concessão de direito de usos dos bens públicos

Fonte: Lei nº. 8.666/93

3.2 A Licitação e os problemas encontrados em sua aplicação.

Primando pela oferta mais vantajosa para o erário público, a licitação é utilizada por órgãos públicos para adquirir bens e contratar serviços. Ocorre, entretanto, por vezes, que os objetos adquiridos possuem baixa qualidade e são precocemente inutilizados, causando transtornos à instituição como um todo e aos setores que os solicitaram, além do prejuízo ao erário.

No setor em estudo, através da observação participante, como estagiária do curso de administração, além de coleta de dados secundários, tais como leitura de contratos e editais, percebe-se que os agentes públicos responsáveis pelas solicitações afirmam que a qualidade dos produtos fica comprometida quando há exigência licitação do tipo de menor preço. Tal afirmação esboça o conflito de decisão desses agentes, entre qualidade e preço, quanto ao verdadeiro entendimento da finalidade deste tipo de licitação. As explicações para os erros na aquisição de produtos e serviços com baixa qualidade podem ser encontradas no uso inadequado do tipo de licitação “menor preço”.

O setor de Licitações e Contratos da Procuradoria Regional do Trabalho da 13ª Região, sede do Ministério Público do Trabalho na Paraíba, é composto por 5 servidores e uma estagiária de nível superior do curso de administração. A um dos servidores é delegado o cargo de chefia do setor e a outro o cargo comissionado de pregoeiro chefe. A rotatividade dos funcionários entre os setores é um fator tradicionalmente realizado no MPT 13º cuja intenção é compartilhar um conhecimento geral dos processos administrativos. Porém, nota-se que tal alternância poderá trazer prejuízos no tocante ao domínio do conhecimento técnico que o setor está encarregado, na medida em que se exige que os procedimentos licitatórios trouxessem os benefícios esperados ao órgão, evitando-se assim o desperdício do erário, causado pela obtenção de bens e serviços de péssima qualidade. Outro fator analisado, nesse estudo, como prejudicial à eficácia desse setor se deve ao fato de ser identificada, pouca ou nenhuma experiência dos servidores desse setor com atividades relacionadas às licitações.

A fase inicial e interna do processo licitatório, de acordo com o Art. 7 Lei nº. 8.666/93, se dá com a elaboração do chamado termo de referência ou projeto básico. Constatou-se que é a partir da construção do projeto básico que ocorrem problemas, pois a elaboração do mesmo exige dos servidores tempo de dedicação, conhecimentos das leis que o regem, conhecimentos técnicos a respeito do objeto a ser adquirido e seu valor de mercado. Ressalta-se que poderá se alcançar melhores benefícios para a gestão pública, zelando-se pelo erário, ao se promover a capacitação dos servidores desde a etapa inicial do processo de licitação. Atualmente são ofertados cursos na modalidade Ensino à Distância - EAD, porém tal expediente não tem alcançado bons resultados, pois as barreiras do mundo tecnológico ainda são uma realidade para grande parcela desses servidores.

A fase inicial ou fase interna do processo licitatório de acordo com a lei nº. 8.666/93 se dá com a elaboração do chamado termo de referência ou projeto básico: “Art. 7º [...] §2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório [...]”. A mesma lei conceitua projeto básico:

“Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.” (BRASIL, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993).

Constatou-se pela observação participante nesse setor que é a partir da construção do projeto básico que ocorrem problemas, pois a elaboração do mesmo exige dos servidores dedicação, conhecimentos das leis que o regem, conhecimentos técnicos a respeito do objeto a ser adquirido e seu valor de mercado. Acrescenta-se que é necessário que o responsável por tal elaboração entenda a importância de se conhecer e se ater às regras pré-estabelecidas nas leis para se obter o resultado almejado.

Após os agentes do setor de licitações e contratos elaborarem o projeto básico do objeto a ser licitado, de acordo com o que foi pedido pela administração, se inicia a construção do edital, instrumento convocatório que, segundo Alexandrino e Paulo (2014), é o instrumento por meio do qual a Administração torna pública a realização de uma licitação, sendo ela utilizada para todas as modalidades de licitação, exceto a modalidade convite. Neste ponto, a inexperiência dos servidores públicos pode comprometer o edital em sua elaboração caso não contenha critérios claros e específicos do objeto a ser licitado (erro muitas vezes iniciado na redação do termo de referência), não apresentando critérios básicos de exigência, tais como qualidade e garantia. Ressalta-se que as falhas de elaboração do edital da licitação do tipo menor preço, na medida em que não se estabelece claramente os critérios de qualidade e garantia, provocam um mal entendido para os fornecedores, e daí gera-se uma suposição, para os fornecedores, de que ao se aceitar o menor preço não há como exigir deles um produto de qualidade. Tal entendimento acarreta certos prejuízos à administração pública e ao erário.

Após concluir a fase interna, dar-se-á início a fase externa da licitação com a publicação do edital e a ocorrência da contratação. A partir de então o objeto ou serviço

executado deve ser recebido por servidor especializado conforme determina a Lei nº 8666 de 1993.

Verifica-se que a maiorias problemas de licitação nos últimos anos, identificada pelo baixo grau de satisfação pós-compra, caracteriza-se como gerencial. Observa-se que a constante mudança de chefia do setor devido à mudança de nomeação da presidência do órgão, que ocorre a cada dois anos, esse fato, traz consequência de descontinuidade de gestão. Essa descontinuidade de gestores e de funcionários provoca problemas de lentidão e repetição dos processos licitatórios e administrativos, comprometendo-se a aplicação do princípio da eficiência nesse setor.

4. ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E PROPOSTAS DE INOVAÇÃO/RECOMENDAÇÃO

Inicialmente, serão destacados no contexto da gestão pública, alguns pontos importantes na análise da situação-problema, com a identificação de erros no processo de licitação e gerenciamento de contratos do Ministério Público do Trabalho da Paraíba – MPT PB. Esses pontos serão relacionados às técnicas de Alves (2004) sobre medidas de prevenção que visam à eficiência administrativa, e ainda serão apresentadas as consequências de alguns erros na gestão. Em seguida, serão apresentadas sugestões de métodos de prevenção de erros sequenciais nas fases da licitação e na fiscalização e gestão dos contratos.

4.1 Identificação de erros no processo de licitação e na gestão de contratos

Foram identificados os seguintes erros, no setor de gestão de licitações e contratos do Ministério Público do Trabalho da Paraíba – MPT PB, assim como a eles associadas às consequências à administração, tendo como referência os pressupostos teóricos e técnicos de Alves (2004). Segundo o autor há uma sequência de atividades de prevenção que visa à eficiência administrativa, e que deve ser adotada pelos agentes públicos atuante na gestão e fiscalização de contratos públicos, observando-se os seguintes aspectos:

- a) a correta identificação do que deve ser contratado;
- b) a qualidade na licitação;
- c) o controle do recebimento do objeto;
- d) a fiscalização da execução do contrato;
- e) o gerenciamento dos incidentes contratuais.

Considerando-se os aspectos acima citados, foi possível elaborar o quadro 3, relacionando-se erros, causas, descrição das causas e consequência desses erros:

Quadro 3: Identificação de erros no processo de licitação e contratos e suas consequências

ERRO	CAUSA	DESCRIÇÃO DA CAUSA	CONSEQUÊNCIA
Erro 1	Imprecisão na descrição do objeto	Pouco conhecimento técnico do servidor a respeito do objeto/serviço que se pede.	Materiais que não atendem à administração são inutilizados e, por fim, descartados ou colocados à disposição.
Erro 2	Ausência dos critérios de exigência de qualidade na licitação	Deficiência na descrição de critérios básicos no edital elaborado e pouco conhecimento dos funcionários quanto ao procedimento operacional da Lei de Licitação	Produtos e serviços que não atendem a finalidade para qual a licitação foi realizada. Confusão quanto a licitação menor preço
Erro 3	Inspeção inadequada do objeto/serviço recebido	Recebimento de objeto/serviço sem a conferência detalhada e indicação de servidor não especializado para receber o produto.	Recebimento de objeto/serviço aquém do esperado, prejudicando a administração e ainda imputando responsabilidade aos servidores incumbidos do recebimento.
Erro 4	Fiscalização inadequada da execução do contrato	Falta de verificação das irregularidades na execução dos contratos pelos fornecedores.	Objetos/serviços de baixa qualidade ou que não atendem ao objetivo fim, causando prejuízo ao erário.
Erro 5	Gestão pós-contrato insatisfatória	Ausência de controle dos processos que seguem após a contratação e inexistência de comissão permanente de licitações.	Perda de prazos de renovação e prorrogação de contratos e ausência de apoio especializado na tomada de decisões a respeito das contratações.

Fonte: dados da pesquisa, 2017.

Como solução relacionada ao Erro 1 especificado no Quadro 3: Imprecisão da descrição do objeto: sobre o projeto básico, a Controladoria Geral da União – CGU (2011) orienta quanto ao seu conteúdo, que deve ter a descrição detalhada do objeto a ser contratado, dos serviços a serem executados, sua frequência e periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem fornecidos e utilizados, procedimentos a serem seguidos, cuidados, deveres, disciplina, gestão da qualidade, informações a serem prestadas e controles a serem adotados.

Exemplo: compra de gêneros alimentícios.

Em relação ao Erro 2 especificado no Quadro 3: Deficiência de qualidade na licitação, o autor Alves (2004) esclarece que os concursos públicos não exigem conhecimento operacional da Lei de licitações, apenas conhecimento teórico desta. Então, subentende-se que os aprovados não terão a experiência necessária para atuar de imediato na área. Outro detalhe citado pelo mesmo é que não é qualquer funcionário que está apto a atuar em licitação, pois mesmo tendo grande conhecimento teórico, seu perfil (caráter e temperamento) pode não ser o indicado para este tipo de atividade.

Justen Filho (2014) afirma que a licitação é um procedimento que deve fixar critérios objetivos para disciplinar a competição entre os interessados na contratação pública, eliminando a seleção fundada em preferências arbitrárias ou em critérios subjetivos. Porém, deve-se cuidar para que essa fixação de regras discriminatórias acabe por impedir a seleção da proposta mais vantajosa. Isso exige que o funcionário responsável pela preparação do instrumento convocatório entenda da lei e seja capacitado para exercer sua função.

No tocante a licitação menor preço, é permitido ao instrumento convocatório a exigência de amostras dos produtos oferecidos pelo licitante, a fim de que se ateste a conformidade do mesmo. De acordo com Gasparini (2007), para fins de licitação, a amostra é a unidade ou o protótipo do bem que o licitante vencedor, nos termos e condições do edital, fornece à Administração Pública para provar que o objeto do contrato será executado tal qual essa amostra. Este requisito previne à administração obter produtos que não atendam as expectativas dos requisitantes. Conforme corrobora Mendes (2012, pg 171):

A finalidade da amostra é permitir que a Administração, no julgamento da proposta, possa se certificar de que o bem proposto pelo licitante atende a todas as condições e especificações técnicas indicadas na sua descrição, tal como constante no edital. Com a amostra, pretende-se reduzir riscos e possibilitar a quem julga a certeza de que o objeto proposto atenderá à necessidade da Administração.

O primeiro desafio para o Gestor do setor de licitações e contratos, segundo o autor Alves (2004), será identificar funcionários com domínio da matéria, com o perfil ideal, com integridade moral, uma vez que, por trabalhar diretamente com verbas públicas, podem ocorrer propostas para beneficiamento de interesses de terceiros, corrompendo o procedimento, e ainda, quanto ao temperamento, deve ser seguro, cordial, detalhista e organizado. Este último é imprescindível para que não se percam prazos fundamentais, problema encontrado no MPT 13ª Região.

Exemplo: compra de material de expediente

Quanto ao Erro 3 especificado no Quadro 3: Inspeção inadequada do objeto/serviço recebido, a Lei nº 8.666 de 1993- Lei de Licitações e Contratos, trata do recebimento do objeto em seu art. 73, determinando à Administração que indique um funcionário ou comissão para tal mister, e que os mesmos a façam com responsabilidade, pois isto é necessário para a garantia da qualidade do contrato, certificando-se que o contratante está recebendo exatamente o que foi pactuado. Observa-se que para evitar tais problemas no setor, a área de recursos humanos do órgão federal deveria oferecer treinamento periodicamente, e adequado aos funcionários atuantes no recebimento dos objetos e serviços, para que os mesmos estejam aptos a exercer a missão que lhes é conferida com eficiência.

Exemplo: compra de equipamento de segurança

O Exército Brasileiro detém em suas Normas Administrativas Relativas à Manutenção (NARMNT), no artigo Art. 23, a forma como devem ser recebidos os materiais e a sua inclusão no patrimônio, que fica a encargo do setor de material, conforme decreto Nº 98.820, de 12 de janeiro de 1990 no Regulamento de Administração do Exército (RAE)-(R-3)em seu artigo 66, capítulo IV, e no e artigo 70:

[...] Art. 66. O material que der entrada na UA, será recebido e examinado:
1) individualmente, pelo Encarregado do Setor de Material ou qualquer agente executor designado pelo Agente Diretor, com a supervisão do Fiscal Administrativo;
2) por comissão nomeada para esse fim.
§ 1º A comissão de Recebimento e Exame será constituída por três oficiais. O encarregado do Setor de Material e o provável detentor direto do material em causa deverão, em princípio, integrar a comissão. Poderão assessorá-la especialistas ou técnicos, civis ou militares, julgados necessários.

§ 2º Será nomeada comissão nos casos previstos pelos regulamentos e instruções especiais ou, na sua falta, a critério do Agente Diretor, considerando o alto custo do material ou sua complexidade técnica.[...]

§ 4º Nos casos de comissão, a designação poderá ser feita para cada recebimento específico ou poderá haver comissão para os recebimentos num período determinado, nunca superior a 90 (noventa) dias, de conformidade com os NGA da UA. [...]

[...]Art. 70. Quando for encontrada qualquer irregularidade no recebimento do material adquirido pela UA ou fornecido pelos Órgãos Provedores, o Fiscal Administrativo e o agente executor ou os membros da comissão, previstos respectivamente nos incisos 1 e 2 do art. 66, lavrarão um Termo de Recebimento e Exame.[...]

Caso seja detectado algum defeito nos materiais recebidos, o artigo 71 do citado decreto especifica como o agente deverá proceder:

[...]Art. 71. Toda vez que houver divergência no recebimento e exame dos artigos, no que se referir ao estado, à qualidade ou a qualquer outro aspecto dos mesmos, será ela levada imediatamente ao conhecimento do Agente Diretor, que decidirá como julgar mais acertado, desde que não se trate de fato cuja decisão julgue escapar à sua competência. Neste caso, o Agente Diretor tomará as providências correlatas junto às autoridades competentes.

§ 1º Se a má qualidade dos artigos ou qualquer falha no modo de considerá-los só vier a ser constatada posteriormente, quer pelos órgãos fiscais, quer pelos encarregados de aplica-los, a responsabilidade caberá:

1) aos membros da comissão que os tenham recebido e examinado, se não divergiram; ou ao Agente Diretor, se tiver decidido, em definitivo, dela compartilhado o membro ou membros, que porventura, tiverem colaborado na sua decisão;

2) ao Fiscal Administrativo e ao agente executor, nos casos previstos no inciso 1 do art. 66 ou ao Agente Diretor, quando tiver solucionado em definitivo qualquer divergência surgida, dela compartilhando o agente cujo ponto de vista houver sido esposado por ele;

3) aos especialistas ou técnicos, quanto à qualidade, funcionamento, etc., se tiverem dado parecer favorável à aceitação dos artigos.

§ 2º Se os especialistas ou técnicos opinarem pela não aceitação de qualquer artigo, nenhuma responsabilidade lhes caberá se este for aceito. [...]

O autor Fernandes (2000) afirma que é inadmissível que sejam encarregados de dar cumprimento a uma legislação complexa servidores sem prévio conhecimento do assunto, normalmente já sobrecarregados de tarefas múltiplas. É necessário que o funcionário atuante no setor de licitações participe de capacitação e treinamento específico para o bom desempenho de suas funções.

O Erro 4 especificado no Quadro 3: Fiscalização inadequada da execução do contrato: Após a requisição do objeto, da licitação e da celebração do contrato, inicia-se a execução do mesmo, que se dá entre o contrato e o recebimento do objeto ou serviço. A Lei nº 8666 de 1993- Lei de Licitações e Contratos, estabelece que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por representante designado pela Administração.

Tal medida visa permitir que objetos sejam recusados e serviços sejam descontinuados caso não apresentem os requisitos que foram pactuados. O fiscal do contrato, portanto, deve compreender suas atribuições, sendo interessante à administração que invista na capacitação

do mesmo para que possa exercer com confiança sua atividade, e ainda solicitar assessoramento técnico caso necessário conforme decidiu o TCU:

3. Nos casos em que o parecer do profissional é de fundamental importância para embasar o posicionamento a ser adotado pelas instâncias decisórias, uma manifestação contaminada por erro técnico, de difícil detecção, acarreta a responsabilidade civil do parecerista pelos possíveis prejuízos daí advindos. [Acórdão 20/2007 – TCU – Plenário]

Como exemplo da importância do fiscal de contratos, Alves(2004)relata sobre uma organização militar que firmou contrato para adquirir milhares de coturnos. Uma empresa de calçados mobilizou a sua linha de produção por conta disso. Ao fim, verificou-se que as peças não se prestavam às peculiaridades da atividade militar. A fiscalização efetiva evitaria que tal situação ocorresse.

Exemplo: serviços de reforma

Por último, o Erro 5 especificado no Quadro 3: Gestão pós-contrato insatisfatória:segundo o entendimento de Alves (2004), seria interessante ao MPT da 13ª Região e aos demais órgãos públicos a implantação de serviço específico de gestão de contratos, permitindo a profissionalização dos servidores envolvidos com licitações, sem, contudo, excluir a nomeação de fiscal responsável pela execução dos contratos, tendo sido este designado pela Administração do órgão por força de lei. De acordo com Costa (2013) cabe ao gestor do contrato tratar com o contratado, exigir o cumprimento do pactuado, sugerir eventuais modificações contratuais, comunicar a falta de materiais, recusar o serviço caso haja falta cometida de acordo com as anotações do fiscal.

Exemplo: falta de acompanhamento dos prazos de prestação de serviços

Alves (2004) apresenta as vulnerabilidades, para o Gestor Público, correspondentes às diferentes atividades, que são:

- a) Licitações: Diz respeito direto ao emprego dos recursos públicos. A não realização de licitação caso seja exigida por lei é crime, e também, caso seja feita de forma irregular, abre uma sequência de responsabilidades
- b) Contratos: Caso não seja eleito um fiscal para acompanhar a execução do contrato, o gestor público atrai para si as responsabilidades pelos prejuízos advindos da má execução. É necessário ainda um funcionário que ateste oficialmente o recebimento do objeto ou serviço contratado, e a ausência desta nomeação é porta para escândalos, exemplificadas pelo autor: recebimento de merendas estragadas, medicamento com validade vencida, etc.
- c) Responsabilidade Fiscal – A chamada Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe novas atribuições ao gestor público, sendo ela na verdade a lei de responsabilidade do gestor na gerência fiscal.
- d) Disciplina – O administrador deve aplicar medidas disciplinares por duas razões: a) a sua omissão é improbidade administrativa; b) a falta de uma política para essa área pode levar à falta de controle dos funcionários.
- e) Recursos Humanos – O gestor deve desenvolver uma boa política de recursos humanos.
- f) Comunicação – A comunicação deve começar com correta fundamentação dos atos e passar pela devida publicidade, incluindo órgãos da imprensa não-oficial – onde a sociedade verdadeiramente acompanha.

Esse autor enfatiza ainda que o administrador que estabelecer políticas próprias, para essas áreas estará prevenindo responsabilidades pessoais e dando qualidade ao seu ofício. Após obter conhecimentos dos pontos vulneráveis enfrentados pelo gestor, esse autor ressalta um plano geral de resguardo do que diz respeito aos contratos:

- a) Criação de comissão Permanente de licitações: Permite a especialização de funcionários, evitando o envolvimento pessoal do administrador que possa ser questionado. Cabe ao mesmo permanecer atento, pelos mecanismos de controle interno;
- b) Nomeie-se sempre fiscal de contrato- não importa qual seja o contrato;
- c) Nomeie-se funcionário para receber o objeto do contrato;
- d) Instale-se comissão permanente de sindicância e processo disciplinar; deve-se treinar os funcionários componentes da comissão, por se tratar de matéria complexa.
- e) Através da comissão, todas as irregularidades envolvendo licitações e contratos serão investigadas automaticamente, evitando assim a impressão de que o gestor está perseguindo ou protegendo alguém, prevenindo escândalos.

5. CONCLUSÕES E CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA/SOCIAL

As propostas de solução estão sintetizadas no quadro 4, cuja implantação ficará a critério das decisões dos gestores do órgão estudado, e, ou, de outros órgãos públicos, que visam alcançar a satisfação dos serviços públicos, com processos abertos à prática do controle social, dentro da transparência e da ética organizacional.

Quadro 4. Síntese de propostas de solução para redução ou eliminação de erros analisados:

ERROS	CAUSA	PROPOSTA DE SOLUÇÃO	DETALHAMENTO DA SOLUÇÃO
Erro 1	Imprecisão na descrição do objeto	Esclarecer a identificação completa do que deve ser contratado;	Descrever o objeto da licitação, ficando ao encargo do funcionário, se necessário, buscar assessoria técnica para elaboração do termo de referência/projeto básico.
Erro 2	Ausência da exigência de qualidade na licitação	Estabelecer critérios para requerer a qualidade na licitação;	Possibilitar atualização de leis e técnicas através de treinamentos; Identificar funcionários com domínio da matéria e com o perfil ideal, que deve incluir integridade moral, e ainda, quanto ao temperamento, deve ser seguro, cordial, detalhista e organizado.
Erro 3	Ausência de inspeção adequada do objeto/serviço recebido	Escolher pessoas com perfil para o controle do recebimento do objeto;	Encontrar funcionários com o perfil ideal para a tarefa de recebimento do objeto ou serviço, alguém que tenha familiaridade com o objeto, seja detalhista, organizado e ciente de suas responsabilidades.
Erro 4	Fiscalização inadequada da execução do contrato	Atualizar descrição de cargo para profissional na fiscalização da execução do contrato	Atualizar descrição de cargo de fiscal com suas responsabilidades e de como desempenhará o seu papel, podendo solicitar assessoramento técnico caso necessário.
Erro 5	Gestão pós-contratos insatisfatória	Implantar setor de gestão de contratos de modo a reduzir ou eliminar incidentes pós-contratuais.	Criar setor de Gestão de contratos Criar Comissão Permanente de Licitações

Fonte: dados da pesquisa, 2017

A gestão pública no Brasil requer cada vez mais o uso de inovação gerencial quanto à revisão de plano de cargos, diante da velocidade de mudanças no contexto econômico e social e de novas atribuições de responsabilidade, principalmente quanto ao uso adequado de recursos financeiros.

Sugere-se aos gestores do setor de licitações e contratos que, em parceria com o setor de recursos humanos do MPT 13, invistam em capacitação e treinamento dos servidores atuantes no setor analisado, com o objetivo de atuarem corretamente na elaboração, execução, gestão e fiscalização dos contratos, tornando todo o processo satisfatório e garantido aquisições que satisfaçam a Administração e zelem pelo erário.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado 22.ed.rev., atual. e amp.-Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

ALVES, Léo da Silva. **Gestão e fiscalização de contratos públicos.** Revista do Tribunal de Contas da União, ano 35, n. 102, OUT / DEZ 2004, p. 60-69.

Disponível em: <revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/610/671> Acesso em: 14/10/2017

Ministério Público do Trabalho. Atribuições do Disponível em:

<<http://www.prt13.mpt.mp.br/mpt-pb/atribuicoes>> Acesso em: 14/10/2017

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 30ª edição, 2013, p. 54.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 20/2007. Plenário. Relator: Augusto Nardes. Brasília, 24 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União, 26 de jan. 2007.

_____. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14/10/2017.

_____. Decreto no 98.820, de 12 de janeiro de 1990. Aprova o Regulamento de Administração do Exército (RAE)-(R-3) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D98820.htm> Acesso em: 14/10/2017

_____. 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. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666 cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666_cons.htm) > Acesso em: 14/10/2017

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Lei do Pregão. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 14/10/2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017

COSTA, Antônio França. **Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos-** Disponível em: < <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/91/89>>. Acesso em: 14/10/2017.

DI PIETRO, Maria Zelia. Direito Administrativo. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. A qualidade na Lei de Licitações: o equívoco de comprar pelo menor preço, sem garantir a qualidade. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 5, n. 38, 1 jan. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/429>>. Acesso em: 25 out. 2017.

JUSTEN FILHO, Curso de Direito Administrativo. São Paulo: editora, 10ª edição, 2014.

_____. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 16ª edição, 2014, p. 89

MENDES, Renato Geraldo. **O processo de contratação pública: fases, etapas e atos**. Curitiba: Zênite, 2012. p. 171.

MINISTÉRIO DA DEFESA- Exército Brasileiro- Secretaria-Geral do Exército: Separata nº 2 ao BE 27/02 Normas Administrativas Relativas à Manutenção (NARMNT).Disponível em:<<http://www.1rm.eb.mil.br/images/imagens/documentos/EscLog/narmnt.pdf>>

PEREIRA. José Matias.**Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais**, 4ª edição rev., atual. São Paulo. Atlas S.A, 2014