

Desburocratização das Contratações na Administração Pública

Antônio Carlos Cintra do Amaral

1. Introdução

O presente Comentário tem por objetivo alinhar sugestões que possam, de alguma maneira, ser úteis aos servidores públicos que lidam com o processo de contratações, contribuindo para a desburocratização das contratações, dentro do quadro legal e regulamentar vigente.

Os tópicos ora elencados não esgotam o assunto, sendo possível que outros, igualmente importantes - ou mais ainda -, tenham ficado sem qualquer alusão. Por outro lado, não obedecem eles a uma ordem de relevância ou prioridade.

Os pontos escolhidos para abordagem do assunto são:

- a) objetivos na contratação;
- b) trabalho integrado e solidário;
- c) formalidades; e
- d) alguns instrumentos de desburocratização.

A seguir, abordarei cada um deles.

2. Objetivos da contratação

Os objetivos principais da contratação são:

- a) qualidade;

- b) resultado econômico-financeiro; e
- c) prazo.

A melhor contratação é a que melhor conjuga esses objetivos. É errônea a afirmação de que o objetivo principal é o resultado econômico-financeiro. Dependendo de cada caso, pode ser dada ênfase à qualidade, ou ao resultado econômico-financeiro, ou ao prazo. Mas a visão do conjunto não pode ser perdida. Nesse sentido é que deve ser entendido o conceito de “*proposta mais vantajosa*”, contido no art. 3º da Lei 8.666/93.

Costuma-se dar, em um programa de desburocratização, ênfase ao prazo. Há, porém, que se fazer algumas observações.

O prazo em uma contratação deve ser contado a partir da caracterização do surgimento da necessidade (da obra, do serviço ou da compra) até a conclusão do fornecimento (conclusão da obra ou do serviço, ou início do funcionamento do equipamento, ou, ainda, recebimento do material). Pode ser desdobrado em três fases:

- a) especificação e pedido da contratação;
- b) atuação da unidade de contratação; e
- c) execução do objeto contratual.

Essas fases, porém, não podem ser vistas como compartimentos estanques. Estão interligadas e o prazo total é o que importa.

A redução do tempo que se gaste em uma das fases da contratação pode ser boa e indicar uma atitude de desburocratização. Pode, porém, influir negativamente na qualidade ou no resultado econômico-financeiro, e até comprometer a eficácia do contrato. Suponha-se que a especificação (ou projeto) seja apressada, o que prejudica sua clareza e precisão. Isso irá repercutir na avaliação de propostas, provocando um retardamento muitas vezes superior ao ganho de tempo obtido na primeira fase. Poderá, ainda, acarretar um objeto contratual de qualidade inferior, ou um mau resultado econômico-financeiro. Ou seja: o ganho de tempo com a pressa em uma dada especificação poderá, conforme o caso:

- a) aumentar o prazo total da contratação, atingindo-se, assim, um resultado contrário ao que se pretendia;
- b) prejudicar a qualidade do objeto contratual; e/ou
- c) acarretar um mau resultado econômico-financeiro.

Outro exemplo de ganho de tempo a ser evitado é dar-se prazo inadequado (muito curto para o caso concreto, apesar de superior ao mínimo legal) para apresentação de propostas. O mercado não responderá à intenção da Administração de contratar, ou responderá inadequadamente, afastando-se propostas que poderiam ser mais vantajosas.

O menor prazo, portanto, é meta importante em qualquer programa de desburocratização. Mas não se deve dar a essa meta mais do que o relevo que merece. Na medida em que se perca a visão do processo, pode-se comprometer a política de contratações do órgão ou entidade contratante, prejudicando-se a qualidade e/ou o resultado econômico-financeiro do contrato.

Note-se, ainda, que a avaliação das contratações do órgão ou entidade deve ser feita mediante três indagações básicas:

- a) em que medida estão essas contratações correspondendo à política e às necessidades do órgão ou entidade?
- b) têm os contratos atingido os resultados previstos?
- c) os prazos, compreendendo as três fases acima enunciadas, são os adequados, ou precisam ser reduzidos, sem prejuízo da obtenção dos resultados desejados?

3. Trabalho integrado e solidário

O processo de contratações abrange:

- a) a área diretamente interessada;
- b) a área de contratações;
- c) a área econômico-financeira; e
- d) a área jurídica.

O trabalho dos servidores dessas áreas deve ser integrado e solidário. Devem eles conjugar esforços, em todas as fases do processo de contratação.

Quando se está efetuando uma especificação, por exemplo, já as demais áreas podem preparar o edital e a minuta do contrato, bem como habilitar as empresas a serem convocadas para apresentar propostas (nos casos de Tomada de Preços ou Convite) ou elaborar o aviso a ser publicado (nos casos de Concorrência ou Pregão).

O importante é aliar-se a eficiência (de cada área) à eficácia da contratação (objetivo comum). Cada qual é responsável por suas decisões. Mas não apenas por isso: a responsabilidade de cada um também existe em relação aos resultados da contratação. Por sua vez, a área jurídica deve atuar para minimizar os riscos decisórios, ampliando a margem de segurança.

Não se pode esquecer, porém, que qualquer decisão envolve risco. Convém minimizá-lo, na medida do possível, mas não se pode eliminá-lo. A ação é necessariamente arriscada. Mas também o é a inação. Não tomar decisão no momento apropriado também envolve riscos.

Um exemplo prático de descompasso entre as áreas envolvidas no processo de contratação é o conflito que às vezes ocorre entre os critérios da área econômico-financeira quanto à habilitação de interessados e os critérios adotados, sob a perspectiva comercial, pela área de contratações. Os responsáveis pelas áreas envolvidas têm que se sentar à mesa de reuniões e eliminar esse descompasso. A harmonia entre os critérios pode ser difícil. Mas não é impossível.

Outro exemplo é a existência, observável em alguns órgãos ou entidades, de relatórios técnicos que podem ou não ser aceitos pela comissão de licitação. Esses relatórios técnicos são indispensáveis. Mas deve haver um único relatório, que é o da comissão de licitação. Os aspectos técnicos devem ser analisados nesse único relatório.

4. Formalidades

O processo de contratações da Administração Pública é necessariamente formal. Deve-se distinguir, porém:

- a) formalidades necessárias, porque exigidas por lei ou regulamento; e
- b) formalidades supérfluas ou prejudiciais.

Note-se que há formalidades que podem, a rigor, não ser necessárias (legais), mas que servem, igualmente, para respaldar decisões. Um parecer jurídico, ou um relatório técnico, pode ser solicitado por escrito para fundamentar uma decisão administrativa no curso do procedimento licitatório. Essa providência é, muitas vezes, útil. Pode-se, inclusive, tomar a decisão com base em um parecer ou relatório verbal e, depois, reduzi-lo a documento escrito. Conjuga-se, assim, a agilidade na tomada da decisão com uma maior margem de segurança.

Mais ainda: há formalidades prejudiciais. Um relatório técnico escrito, que pode ser aceito ou não pela comissão de licitação, tal como visto acima, pode ser supérfluo - se coincidir com a posição da comissão - ou prejudicial - se não coincidir. Porque, nesta última hipótese, ao invés de colaborar para a decisão, estará enfraquecendo essa decisão. Estar-se-á caracterizando, por escrito, que a decisão é internamente controvertida.

O servidor que está sempre a ressaltar por escrito sua responsabilidade assume uma postura burocrática. Se a decisão não é sua, ele não tem responsabilidade formal a resguardar. Se é sua, ele que a tome e assumo os riscos.

Outro exemplo de formalidade prejudicial é um **visto** do Jurídico em um contrato, dado com ressalvas. Ou o contrato tem o **visto** sem ressalvas, ou não deve ter **visto**.

5. Alguns instrumentos de desburocratização

Alguns instrumentos de desburocratização podem ser adotados ou ativados. A seguir, uma breve referência a eles.

5.1. Cadastro

O cadastro é um instrumento útil para acompanhar a desempenho dos contratados pelo órgão ou entidade e selecioná-los a contento. Deve ser entendido como um banco de dados, e não um mero repositório de documentos.

5.2. Registro de preços

Utilizável para certas contratações, o Registro de Preços é uma modalidade de contrato em aberto, que dinamiza as compras com estabelecimento de preços e cláusula de reajuste, determinando-se, posteriormente, as quantidades.

Note-se que deve ser admitida com cuidado a chamada “*carona*” (utilização, por um órgão ou entidade, do Registro de Preços de outro órgão ou entidade), já que desse expediente pode resultar um aumento de quantidades significativo, sem o correspondente abatimento nos preços pelo fornecedor. Ou seja: o preço proposto para o fornecimento de uma quantidade “*x*” de bens certamente seria inferior se a quantidade prevista fosse várias vezes “*x*”.

5.3. Estoque

Certos itens, de contratação repetitiva, podem ser objeto de estoque, que permite o atendimento imediato à área diretamente interessada. O estoque, porém, tem um custo, que deve ser avaliado.

5.4. Editais e contratos padronizados

Nas contratações repetitivas, os editais podem ser em grande parte padronizados, o que dinamiza a contratação.

Só cabe padronizar, porém, contratos de adesão. Quanto mais negociado for um contrato, menor será a possibilidade de padronizá-lo. Por sua vez, o contrato de adesão depende da força mercadológica do órgão ou entidade contratante, ou seja, depende do grau de interesse comercial que a empresa privada tenha em contratar com a Administração. Não se compara, por exemplo, uma PETROBRÁS, ou uma empresa do Grupo ELETROBRÁS,

com um órgão da Administração Direta. De qualquer maneira, um programa de desburocratização das contratações deve incluir a análise dos contratos que podem ser padronizados.

Estas, as breves considerações que me ocorre fazer sobre o assunto.

(Comentário nº 151 – 01.04.2008, divulgado no site www.celc.com.br)
