

DICAS

P Ó L I S - I L D E S F E S

IDÉIAS PARA A AÇÃO MUNICIPAL

AA Nº 3

JANEIRO / 94

LICITAÇÃO: UM BICHO DE 7 CABEÇAS?

Saber o que é a licitação e planejar todas as suas fases torna mais fáceis as compras.

Para a maioria dos administradores municipais, um dos seus mais difíceis problemas está na demora para realizar as compras da prefeitura. A licitação é vista como um grave empecilho, que diminui as possibilidades de eficiência do governo, é uma fonte de insegurança, um verdadeiro "bicho de sete cabeças".

Mas a licitação não é um ritual secreto destinado a iniciados. É preciso compreender o processo licitatório, considerando-o adequadamente no planejamento das ações de cada área. Com isso, as dificuldades causadas pelas exigências legais são sensivelmente reduzidas.

■ COMO E POR QUE CONTRATAR?

O uso da palavra "contrato", na linguagem comum, adquiriu uma certa solenidade e está geralmente ligado aos aspectos jurídicos formais. Entende-se por contrato apenas aquele documento assinado ao se alugar uma casa ou quando se compra um eletrodoméstico a prazo. E, no entanto, ao se tomar um cafezinho no bar da esquina ou embarcar num ônibus urbano estão sendo feitos contratos.

Como se vê, nada mais cotidiano do que contratar.

Para comprar pão, normalmente basta ir à padaria mais próxima. Para comprar uma geladeira, contudo, faz-se uma pesquisa de preços. Compara-se as marcas, as qualidades de cada uma, as facilidades de pagamento etc.

A pesquisa não se justificaria para o pão: os preços não variam muito de uma padaria para outra. Além disso, o valor em questão é tão pequeno que não compensaria a perda de tempo da caminhada ou o combustível gasto. A não ser que o pão de uma padaria fosse muito mais gostoso, ou se quisesse comprar em grandes quantidades.

No caso da geladeira é diferente. Ainda que percentualmente a diferença de preços seja a mesma que nos preços do pão, o valor da compra é muito maior e a pesquisa pode resultar em grande economia.

Para consertar um sapato, ele é levado ao sapateiro que faz o melhor serviço, ainda que cobre mais, porque interessa a qualidade. Quando o relógio cuco, que é herança de família, necessita de limpeza, vai-se logo àquele relojoeiro antigo, o único que sabe fazer o serviço.

Ou seja, sempre se contrata por algum motivo: porque o produto ou serviço é julgado indispensável ou porque satisfará alguma vontade do comprador. E pode-se, sempre, justificar porque se procedeu de uma forma e não de outra para contratar.

■ AS COMPRAS DO GOVERNO

Com as compras do governo acontece o mesmo. Mas, ao contrário do cidadão, que não precisa explicar o motivo de suas compras e seleção de fornecedores, o governo precisa prestar contas. Quando ele contrata, paga com dinheiro público. Então, o chefe de governo e os funcionários públicos têm que explicar e justificar o que fazem com o dinheiro

que é de todos.

Em outras palavras, tudo tem que ser esclarecido: tanto o motivo como o procedimento de contratar. Como o governo não tem vontade própria, só contrata por necessidade. Se é necessário um simples parafuso, alguém deve assumir a responsabilidade de dizer que o parafuso é necessário, apontando a razão e assinando embaixo. Licitação, esse "bicho de sete cabeças", na verdade não passa disso: o procedimento do governo para contratar o fornecimento de bens e serviços para atender às suas necessidades.

■ A LEGISLAÇÃO

Nas sociedades democráticas, as ações do governo seguem o princípio do devido processo legal. Isto quer dizer, de maneira muito simples, que nenhum ato pode ser praticado se não for obedecido o que a lei determina para tanto.

As leis e os decretos organizam a contratação pelos governos, em vários níveis e a partir de princípios que estão na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios. Segundo a legislação, é preciso que haja dotação orçamentária, justificativa da necessidade, obediência a normas para a escolha do fornecedor e sua contratação. O objetivo da legislação que regula as licitações é a defesa do interesse e do patrimônio públicos.

Como o governo tem diferentes necessidades, precisa adquirir vários tipos de serviços e bens, de diversos valores e fornecedores. Por isso, também são diferentes os processos de contratar: convite, tomada de preços, concorrência pública, concurso e leilão. Algumas vezes, como no exemplo do relógio cuco, não é preciso um processo de seleção do contratado porque há apenas um que pode fazer o serviço; ou porque pressupõe-se que um pode fazer melhor. Assim, contrata-se sem licitar.

ETAPAS DO PROCESSO

Ao se constatar que há necessidade de contratação, deve-se encaminhar expediente à área ou funcionário responsável determinando o estudo inicial. Deste documento já deve constar a justificativa da decisão.

O estudo inicial deve indicar o volume de trabalho ou material necessários, o custo estimado, a verba disponível, os fornecedores potenciais, o prazo para a realização da licitação e os benefícios para o interesse público. Então, decide-se o que, exatamente, será contratado, dentro da disponibilidade de verba; se haverá ou não licitação e qual a sua modalidade. Após a reunião de todos esses elementos, inicia-se um processo administrativo propriamente dito, aproveitando os estudos já realizados. Nesse momento, é elaborado o edital, que deve garantir o total controle da administração sobre o processo, da forma mais simples possível. Durante essa etapa, as dificuldades encontradas podem até mesmo determinar radical modificação ou o próprio abandono da intenção de contratar.

Mesmo quando não é necessária a licitação, deve-se observar o processo legal de contratar. A lei exige um procedimento mais rigoroso. A licitação é a regra;

a exceção, que é contratar sem licitar, deve ser ainda melhor justificada, sempre dentro dos limites legais e privilegiando a defesa do interesse e do patrimônio públicos.

GANHANDO TEMPO E DINHEIRO

A elaboração de um edital torna-se muito mais simples quando há um estudo inicial aprofundado sobre a contratação. Através do estudo pode-se ter idéia precisa do objeto, das condições do contrato e até do perfil ideal do contratado. Conseqüentemente, também é muito mais simples elaborar o contrato em si mesmo e, depois, acompanhar sua execução. Quando os objetivos estão bem claros, os procedimentos são realizados mais rapidamente. Licitações de fornecimento parcelado (para auto-peças, impressos e manutenção de computadores, por exemplo) economizam tempo, dinheiro e energia: faz-se uma única licitação para um grande período, normalmente um ano. Firmado o contrato, a prefeitura solicita, ao longo do tempo, o material ou serviço ao fornecedor, pagando de acordo com o volume fornecido, pelo preço estipulado.

A aquisição de materiais ou serviços utilizados rotineiramente (como merenda escolar, material de escritório e a coleta de lixo), devem ser planejadas de forma que o processo de licitação não deixe faltar o material ou o serviço. Se o tempo gasto para comprar um material for, por exemplo, 60 dias, o processo licitatório deve ser iniciado quando o estoque atingir um mínimo fixado, correspondente ao consumo médio de 60 dias acrescido de uma margem de segurança. Assim, quando o estoque se aproximar do final, o material adquirido estará chegando, evitando a falta. Para os serviços, considera-se o término do contrato vigente como "final do estoque".

Estabelecer um calendário de compras também auxilia a administrá-las. Fixando-se dias do mês diferenciados para que as diversas áreas encaminhem as solicitações de compra, a área responsável poderá se organizar de forma a não ficar sobrecarregada e encaminhar o mais rapidamente possível todas as compras.

Descentralizar compras é uma prática indicada para gastos de pequeno vulto. É o caso da compra de gás por escolas e creches, ou da compra de materiais dos quais só se necessita esporadicamente. Com uma pequena verba, as unidades da prefeitura realizam essas compras diretamente, sem licitação, prestando contas dos gastos todo mês ou quinzena.

RESULTADOS

A experiência com prefeituras e empresas públicas mostra que, quando o processo é compreendido por todos e bem conduzido pelos responsáveis, diminuem os inconvenientes causados pelo processo licitatório.

Editais bem elaborados evitam problemas durante a licitação, reduzindo a possibilidade de recursos por parte de licitantes que venham a se sentir prejudicados. Há uma relação direta entre bons editais e a realização das licitações nos menores prazos estimados para cada modalidade, indicados no quadro.

A compreensão do processo licitatório cria bases para a adoção do planejamento de compras, através dos mecanismos aqui apontados. O principal resultado do planejamento de compras é a entrega dos bens ou a execução dos serviços contratados no momento desejado pela administração. A licitação é realizada com antecedência suficiente para não ocorrerem transtornos. Indiretamente, vem o benefício de fortalecer as práticas de planejamento na administração, pois o planejamento de compras implica um planejamento de várias ações relacionadas aos objetos das contratações.

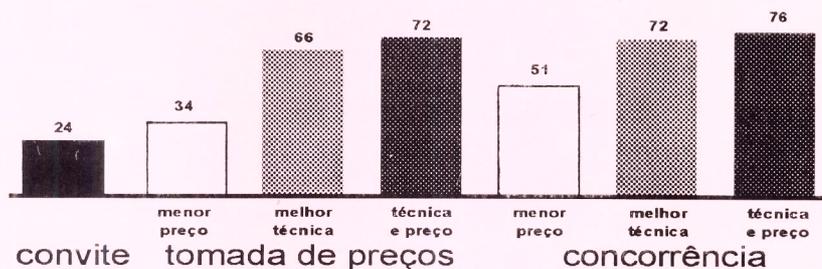
As licitações de fornecimento parcelado podem trazer bons resultados econômicos: como o volume comprado é alto, surge a possibilidade de obter preços mais baixos, pois os fornecedores, para conseguir o contrato, dispõem-se a reduzir os preços. Vimos que é possível minimizar os transtornos trazidos pela necessidade de licitação. De qualquer maneira, porém, a adoção de práticas que reduzam ou eliminem esta necessidade possibilita à administração economizar tempo e energia.

As licitações de fornecimento parcelado podem trazer bons resultados econômicos: como o volume comprado é alto, surge a possibilidade de obter preços mais baixos, pois os fornecedores, para conseguir o contrato, dispõem-se a reduzir os preços. Vimos que é possível minimizar os transtornos trazidos pela necessidade de licitação. De qualquer maneira, porém, a adoção de práticas que reduzam ou eliminem esta necessidade possibilita à administração economizar tempo e energia.

As licitações de fornecimento parcelado podem trazer bons resultados econômicos: como o volume comprado é alto, surge a possibilidade de obter preços mais baixos, pois os fornecedores, para conseguir o contrato, dispõem-se a reduzir os preços. Vimos que é possível minimizar os transtornos trazidos pela necessidade de licitação. De qualquer maneira, porém, a adoção de práticas que reduzam ou eliminem esta necessidade possibilita à administração economizar tempo e energia.

As licitações de fornecimento parcelado podem trazer bons resultados econômicos: como o volume comprado é alto, surge a possibilidade de obter preços mais baixos, pois os fornecedores, para conseguir o contrato, dispõem-se a reduzir os preços. Vimos que é possível minimizar os transtornos trazidos pela necessidade de licitação. De qualquer maneira, porém, a adoção de práticas que reduzam ou eliminem esta necessidade possibilita à administração economizar tempo e energia.

PRAZOS MÍNIMOS ESTIMADOS EM DIAS CORRIDOS PARA LICITAÇÃO (sem ocorrência de recursos)



Autor: José Carlos Vaz - Consultor: Luis A. Alves de Souza
Coordenadores: Carlos Morales (Pólis) e Heloisa Nogueira (Ildesfes) Editoração Eletrônica: Jamil R. Santos (Pólis)

DISC DICAS: (011) 822-9076, com José Carlos Vaz
Rua Joaquim Floriano, 462 CEP 04534-002 - São Paulo - SP