

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANDERSON CRISTIANO DOS RIOS DOMINGUES

A IMPORTÂNCIA DA CORRETA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO A SER
ADQUIRIDO PARA O ÊXITO DO PROCESSO LICITATÓRIO DA ECT

CURITIBA
2013

ANDERSON CRISTIANO DOS RIOS DOMINGUES

A IMPORTÂNCIA DA CORRETA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO A SER
ADQUIRIDO PARA O ÊXITO DO PROCESSO LICITATÓRIO DA ECT

Projeto Técnico apresentado ao Departamento de Administração Geral e Aplicada do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. Cleverson Renan da Cunha

CURITIBA
2013

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meu orientador Prof. Dr. Cleverson Renan da Cunha, pelo acompanhamento e a precisão na orientação.

Agradeço às minhas tutoras Mara Luiza Vargas Barboza e Margareth Aparecida Leite pelo apoio recebido e auxílio na realização das tarefas.

Agradeço à Coordenação de Integração de Políticas de Educação a Distância (CIPEAD) do Setor de Ciências Sociais e Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná pela disponibilização do Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública.

Alguns elogiam os livros por seu volume, como se fossem escritos para exercitar os braços, e não a cabeça. A extensão por si só nunca nos leva além da mediocridade, e a sina dos homens universais pelo desejo de tudo entenderem é não serem versados em nada.

Baltasar Gracián

RESUMO

O objetivo deste trabalho de conclusão de curso é relatar a importância de uma correta especificação do produto que será objeto da licitação demonstrando como a fase de especificação dos bens e serviços comuns a serem adquiridos pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos deve ser classificada como a mais importante para o sucesso do procedimento licitatório. O desenvolvimento do projeto sobre o tema proposto foi influenciado por situações e dificuldades vivenciadas no cotidiano profissional. Na vivência com as licitações da ECT, ficou constatado que a especificação incorreta apresenta-se como um dos grandes dificultadores do êxito do processo licitatório. Através de consultas aos manuais da empresa, foram identificados os fluxos de procedimentos de contratação, desde a solicitação até a entrega do bem. Ficou evidenciada a dificuldade da área requisitante ou centralizadora de demanda responsável pela definição do objeto em atender certos requisitos mínimos para a correta definição do bem ou serviço a ser contratado, o que interferirá na escolha da proposta mais vantajosa para a ECT. Identificada a fragilidade, será proposta a adoção de critérios e requisitos mínimos para a elaboração das especificações técnicas que irão compor os editais de licitação para a contratação de bens e serviços comuns na ECT. O êxito do procedimento licitatório está diretamente associado ao planejamento de sua fase interna, onde na definição do objeto, todos os aspectos fundamentais devem ser contemplados de modo a não ensejar dúvidas aos eventuais interessados.

Palavras-chave: fase interna, licitação, planejamento.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxograma dos procedimentos da área requisitante ou centralizadora de demanda

LISTA DE SIGLAS

CPL - Comissão Permanente de Licitação

ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

ISO - International Organization for Standardization

MANLIC – Manual de Licitação e Contratação

MANSUP – Manual de Suprimentos

TCU – Tribunal de Contas da União

TLT – Treinamento no Local de Trabalho

TR - Termo de Referência

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
1.1 APRESENTAÇÃO/PROBLEMÁTICA	1
1.2 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO	3
1.3 JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO	4
2. REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA	4
3. METODOLOGIA	10
4. A ORGANIZAÇÃO	11
4.1 DESCRIÇÃO GERAL:	11
4.2 - DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	12
5. PROPOSTA	16
5.1 DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA.....	17
5.2 PLANO DE IMPLANTAÇÃO	17
5.3 – RECURSOS.....	18
5.4 - RESULTADOS ESPERADOS	18
5.5 - RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS.....	19
6. CONCLUSÃO	19
7. REFERÊNCIAS	21

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação/Problemática

O trabalho pretende mostrar como a fase de especificação dos bens e serviços comuns a serem adquiridos pela ECT deve ser classificada como a mais importante para o sucesso do procedimento licitatório.

Para plena consecução de seus objetivos organizacionais a ECT tem a necessidade constante de realizar contratações com fornecedores para aquisição de materiais e serviços. Os fornecedores, potenciais licitantes ou contratados, têm papel indispensável na cadeia de suprimentos da ECT.

As contratações no âmbito da ECT, como regra geral, são realizadas por licitação, em conformidade com a Lei 8.666/93.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e deve ser processada e julgada com observância dos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da eficiência e dos que lhe são correlatos.

Ao se executar uma compra, seja de um bem, uma obra ou serviço, há a necessidade de se caracterizar de forma clara, precisa e objetiva, o que se deseja adquirir. Esta caracterização com os detalhes técnicos do objeto desejado é feita através de uma especificação técnica adequadamente elaborada.

Nenhuma compra poderá ser feita sem a devida caracterização do objeto e indicação dos recursos orçamentários para efetivação do pagamento, sob pena de anulação da licitação¹ e da responsabilização do agente que lhe tiver dado causa.

¹ Invalidação, pela autoridade competente, dos atos relativos a uma licitação, em consequência da constatação de ilegalidade, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

A experiência em licitações públicas tem demonstrado que os licitantes necessitam, para bem elaborar suas propostas, de especificações claras e precisas, que definam o padrão de qualidade e o desempenho do produto a ser adquirido. Se não for assim, corre-se o risco de o licitante ofertar o que tem de mais barato e não o que pode oferecer de melhor.

A especificação técnica representa um requisito fundamental em um edital de licitação², pois através dele o licitante tem ciência do objeto que está sendo licitado. Da mesma forma, é também através da especificação que a unidade requisitante poderá efetuar o controle de qualidade nos recebimentos, exigir garantias e o cumprimento de todos os requisitos de ordem técnica.

Não se pode negar que a vantagem da aquisição pública está relacionada com a qualidade da especificação, pois esta é determinante para que os diversos atores envolvidos tenham o correto entendimento do objeto que se deseja comprar ou contratar pelo melhor preço.

As especificações técnicas deficientes do objeto a ser licitado podem permitir o fornecimento de materiais de qualidade inferior ao esperado, o que pode resultar em despesas de manutenção ou de substituição em tempo inferior ao planejado.

As vantagens de uma especificação técnica elaborada de forma adequada estão associadas a maior facilidade e precisão para execução da coleta de preços, no entendimento equalizado do que se quer comprar ou fornecer, em maiores cuidados relacionados ao transporte, à inspeção e à armazenagem, e na rápida identificação do item. Por outro lado, a incompletude das especificações técnicas levará ao entendimento inadequado do objeto que se deseja comprar ou contratar e na aquisição inadequada às necessidades do órgão ou entidade licitante quanto à aplicação e à qualidade esperada.

O que se pretende demonstrar com o trabalho é a importância de uma correta especificação do produto que será objeto da licitação, pois de nada adianta

² Documento elaborado pela CPL, que define com precisão e clareza o objeto da licitação e estabelece as condições para a compra ou alienação de bens, para a contratação de obras ou para a execução de serviços.

ser um excelente pregoeiro³ ou comparecerem ao certame as melhores empresas do ramo, se o Termo de Referência⁴ do edital de licitação descreve produtos de forma incompleta, estabelece garantias reduzidas, estima produtos de valores abaixo da média de mercado, trazendo ao processo bens de qualidade inferior aos que se pretende comprar.

Se o edital de licitação for mal elaborado no tocante às características dos produtos, não teremos um julgamento objetivo, pois a incompletude acarretará falta de elementos que permitam ao pregoeiro julgar se o produto atende aos anseios da ECT.

1.2 Objetivo Geral do trabalho

Definir critérios para a correta especificação de bens e serviços comuns a serem adquiridos no processo licitatório da ECT.

Objetivos específicos do trabalho

Indicar como as necessidades da ECT possam ser definidas, comparadas e julgadas por critérios objetivos.

Mostrar como a especificação do objeto a ser adquirido interfere no julgamento isonômico das propostas apresentadas no processo licitatório.

Indicar como a correta especificação do objeto a ser adquirido possa conduzir ao êxito do processo licitatório.

³ Empregado lotado na CPL designado para comandar os trabalhos do pregão e coordenar a equipe de apoio. O pregoeiro responde individualmente pelos atos praticados na condução do pregão, inexistindo responsabilidade solidária de sua equipe de apoio.

⁴ Documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela ECT, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

Evidenciar os benefícios da definição correta dos bens e serviços comuns a serem contratados pela ECT para o atendimento pleno de suas necessidades.

1.3 Justificativas do objetivo

O objetivo deste projeto técnico é propor melhoria no processo de licitação da ECT, especificamente na fase interna, relacionada à elaboração das especificações técnicas dos bens e serviços comuns a serem contratados.

A correta especificação dos bens proporciona, entre outras, facilidades às tarefas de coleta de preços, negociação empreendida pelo pregoeiro com o licitante, cuidados no transporte, identificação, inspeção e armazenagem.

Essa ação de melhoria destina-se a proporcionar um aumento na eficiência e na eficácia nas aquisições por licitação.

O desenvolvimento do projeto sobre o tema proposto foi influenciado por situações e dificuldades vivenciadas no cotidiano profissional. Na vivência com as licitações da ECT, ficou constatado que a especificação incorreta apresenta-se como um dos grandes dificultadores do êxito do processo licitatório.

Desta forma, justifica-se o presente projeto técnico que visa tornar mais eficiente e eficaz o procedimento de elaboração das especificações técnicas dos bens e serviços comuns a serem contratados pela ECT para o atendimento pleno de suas necessidades.

2. Revisão teórico-empírica

A Administração Pública, por suas entidades estatais, autárquicas e empresariais, realiza obras e serviços, faz compras e aliena bens. Para essas atividades precisa contratar, mas seus contratos dependem, em geral, de um procedimento seletivo, que é a licitação.

O processo de contratação da Administração pública, seja para aquisição de materiais ou equipamentos, execução de serviços – inclusive de publicidade – obras civis, bem como para alienações e locações deve, necessariamente, ser precedido de licitação, salvo algumas exceções definidas em lei, conforme estabelece o artigo 2º da lei 8666/93. Desta forma, licitar constitui-se em regra para a Administração Pública. A dispensa ou inexigibilidade de licitação deve ser exceção.

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.

Transcreve-se a seguir outro conceito de licitação, por ser bastante detalhado, elaborado por Toshio Mukai:

“A licitação significa um cotejo de ofertas (propostas), feitas por particulares ao Poder Público, visando à execução de uma obra, à prestação de um serviço, um fornecimento ou mesmo uma alienação pela Administração, donde se há de escolher aquela (proposta) que maior vantagem oferecer, mediante um procedimento administrativo regrado, que proporcione tratamento igualitário aos proponentes, findo o qual poderá ser contratado aquele que tiver oferecido a melhor proposta”. (MUKAI 1999, p. 10).

A previsão constitucional para o procedimento licitatório consta no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados 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.

Através da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal foi regulamentado e as normas para licitações e contratos da Administração Pública foram instituídas.

Art. 1º Esta Lei 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.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Toda licitação está sujeita a determinados princípios irrelegáveis no seu procedimento, sob pena de se descaracterizar como instituto e invalidar seu resultado seletivo. Esses princípios resumem-se nas seguintes prescrições: procedimento formal, publicidade de seus atos, igualdade entre os licitantes, sigilo na apresentação das propostas, vinculação ao edital, julgamento objetivo e adjudicação⁵ compulsória ao vencedor.

Julgamento objetivo é o princípio que se baseia no critério indicado no edital e nos termos específicos das propostas. É princípio de toda licitação que seu julgamento se apóie em fatores concretos pedidos pela Administração em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido pelo edital.

Conforme verificamos no artigo 44 da lei 8.666/93, houve uma dedicação extremada do legislador em determinar que os critérios que regerão o julgamento deverão estar claramente expressos no edital de licitação.

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.

O caput do artigo 45 da lei 8.666/93 demonstra que este cuidado todo com a transparência dos critérios de julgamento tem a finalidade de possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

⁵ Ato pelo qual se atribui ao vencedor o objeto da licitação, para subsequente efetivação da homologação.

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

O princípio do julgamento objetivo afasta o discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a se aterem ao critério prefixado pela Administração, levando sempre em consideração o interesse do serviço público, os fatores qualidade, rendimento, eficiência, durabilidade, preço, prazo, financiamento, carência e outras condições pertinentes pedidas ou admitidas pelo edital.

O julgamento do processo deverá ser, necessariamente, objetivo. Julgamento é a fase derradeira do longo e complexo procedimento concorrencial, que se faz passo a passo, fase a fase.

Nesta mesma linha caminha a doutrina de Marçal Justen Filho:

“As avaliações da Administração têm de ser rigorosamente objetivas. Não podem ser influenciadas por preferências subjetivas, fundadas em critérios opinativos. A Lei volta a reprovar escolhas fundadas na pura e simples preferência por marcas.” (FILHO, 2001, p.273).

Vinculado ao critério objetivo, fixado pela Administração no edital, o órgão julgador leva em conta o preço, as condições de pagamento, a qualidade, o rendimento, os prazos e outras condições pertinentes, estabelecidas no diploma legislativo, que rege o certame.

O que não se permite é o julgamento subjetivo ou inteiramente livre, desvinculado de qualquer critério objetivo estabelecido para o confronto das propostas e limitativo do arbítrio do julgador.

O julgamento objetivo exige que o instrumento convocatório estabeleça, com precisão, quais os fatores e como serão eles considerados pelo pregoeiro.

Infere-se, do acima exposto, que a decisão no procedimento licitatório não poderá ser subjetiva, totalmente discricionária nem tampouco com justificativa obscura. Quando a Administração decide pela licitação, ela o faz porque, com certeza, pode julgar e escolher a proposta mais vantajosa através de critérios lógicos e objetivos.

O procedimento licitatório propriamente dito divide-se em duas fases: interna e externa. Na fase interna se procede à identificação do interesse público a ser atendido, a estruturação administrativa, a estimativa de valor, a aprovação da despesa, a elaboração do edital, o parecer jurídico. A fase externa inicia com a publicação do edital e culmina com a adjudicação ao licitante vencedor e a homologação⁶ do procedimento.

A contratação pública é uma realidade jurídica ampla, que compreende o planejamento do que se quer contratar, a realização da própria licitação e, por fim, a gestão do contrato⁷. O mais difícil na contratação pública é o seu planejamento.

A propósito, Marçal Justen Filho ao discorrer sobre os trâmites internos da licitação, ensina:

“Como regra, toda e qualquer licitação exige que a Administração estabeleça, de modo preciso e satisfatório, as condições da disputa. Mais precisamente, a Administração tem de licitar aquilo que contratará – o que significa dominar com tranquilidade, todas as condições pertinentes ao objeto licitado e estabelecer de modo preciso as cláusulas da futura contratação. Por isso, o procedimento interno se inicia com a identificação da necessidade a ser atendida, a apuração das soluções técnica e economicamente viáveis, a configuração do futuro contrato e, por fim, a conformação do procedimento destinado à contratação.” (FILHO, 2001, p.109).

Planejar a contratação significa antever possíveis problemas nas demais etapas.

Se, por um lado, o planejamento por si só não garante o sucesso da contratação, uma vez que existem fatores externos à organização influenciando o processo, por outro lado a inexistência do planejamento ou um planejamento mal feito poderá determinar o insucesso do processo.

Nesta fase, a área demandante colabora com o processo, no momento em que transforma necessidades em especificações técnicas dos equipamentos ou

⁶ Ato de aprovação pelo qual a autoridade administrativa superior, competente para tanto, confirma o resultado da licitação apresentado pela CPL ou pelo Pregoeiro, para atribuir eficácia aos atos anteriormente praticados.

⁷ Ato praticado pelo gestor de conduzir, administrar e gerir os contratos firmados entre as partes, em consonância com as cláusulas neles estabelecidas, observando os regulamentos e procedimentos internos e externos, de acordo com as atribuições que lhe são delegadas pelas suas funções dentro da Administração.

dos serviços a contratar, bem como indica quais requisitos serão indispensáveis e quais serão pontuáveis.

É de extrema importância a perfeita definição do objeto da licitação, onde no conhecimento de suas especificações que será possível uma avaliação mais precisa de seu valor. Na fase de identificação do objeto há que se obedecer aos princípios da realidade (objeto possível), da razoabilidade, isto é, deve estar consoante com a sensatez, bem como da proporcionalidade levando-se em conta a necessidade, a adequação e a proporção entre meios e fins.

De acordo com ALMEIDA (2013), “conhecer a necessidade, a demanda a ser atendida é o primeiro momento do planejamento”.

É a existência de uma necessidade que dá início ao processo de contratação pública. A primeira coisa que se faz na fase interna é identificar a necessidade da Administração, isto é, conhecer de forma adequada aquilo que a Administração precisa atender ou satisfazer enquanto necessidade. Esse é o ponto de partida de tudo. Assim, é da apuração da necessidade que qualquer ação deve começar.

Não se deve confundir a necessidade propriamente dita com a solução (objeto) capaz de satisfazê-la. São coisas distintas, mas normalmente confundidas. Uma coisa é o problema, outra é a sua solução.

Relegar a um segundo plano a necessidade (problema) que deve ser atendida tem sido uma constante na Administração Pública brasileira.

É necessário o planejamento de toda e qualquer contratação, devendo ser antecedidas de avaliação da necessidade e utilidade do objeto contratado. As solicitações, em suas quantidades e valor, devem se adequar à disponibilidade de recursos orçamentários.

Destacamos algumas definições da lei 8.666/93 que tratam da caracterização e especificação dos bens a serem adquiridos.

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

Segundo Viana, (2002, p. 74), especificação “é a representação sucinta de um conjunto de requisitos a serem satisfeitos por um produto, um material ou um processo, indicando-se, sempre que for apropriado, o procedimento por meio do qual se possa determinar se os requisitos estabelecidos são atendidos”.

Ainda, de acordo com Viana, (2002, p. 74), a especificação “é a definição dos requisitos globais, tanto gerais como mínimos, que devem obedecer aos materiais, tendo em vista a qualidade e a segurança deles”.

Especificar quer dizer caracterizar o bem ou serviço desejado. Significa explicar da melhor forma possível a compra a ser feita, criando critérios objetivos para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Afinal, um dos princípios da licitação é o do julgamento objetivo, que afasta a subjetividade e o livre convencimento do julgador na eleição do melhor produto.

3. Metodologia

Através de levantamento e pesquisa bibliográfica será descrito o procedimento licitatório para bens e serviços comuns na Administração Pública. Será realizado um recorte para a explicação do processo licitatório no âmbito da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Através de consultas aos manuais da empresa, serão indicados os fluxos de procedimentos de contratação, desde a solicitação até a entrega do bem.

Serão evidenciados os benefícios e as implicações da definição do objeto a ser adquirido pelo processo licitatório.

4. A Organização

4.1 Descrição geral:

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT foi criada no ano de 1969 através da Lei nº. 509 de 20 de março como empresa pública vinculada ao Ministério das Telecomunicações. O surgimento da ECT correspondeu a uma nova postura por parte dos poderes públicos com relação à importância das comunicações, particularmente, dos serviços postais e telegráficos para o desenvolvimento do país.

A empresa realiza importante função de integração e de inclusão social, papel indispensável para o desenvolvimento nacional. Na composição do seu faturamento, auferem 54,3% da receita com os serviços exclusivos (carta, telegrama e correspondência agrupada), de modo que a reserva de mercado desses três serviços é fator essencial para a sobrevivência e para a garantia da universalização dos serviços postais.

Do início dos serviços postais até os dias de hoje, os Correios assumiram o papel de aproximar as pessoas, buscando sempre o aperfeiçoamento dos serviços e produtos oferecidos à sociedade, de modo a sagrar-se como uma das instituições mais respeitáveis do Brasil.

Com o desenvolvimento dos setores produtivos do Brasil tornava-se necessária a reorganização do serviço postal a partir de um modelo mais moderno, que já não apresentava infraestrutura compatível com as necessidades dos usuários.

O surgimento da ECT correspondia a uma nova postura por parte dos poderes públicos, com relação à importância das comunicações e, particularmente, dos serviços postais e telegráficos, para o desenvolvimento do País.

Nesse período, a ECT consolidaria seu papel como importante agente da ação social do Governo, atuando no pagamento de pensões e aposentadorias; na distribuição de livros escolares; no transporte de doações em casos de calamidade; em campanhas de aleitamento materno; no treinamento de jovens carentes e em inúmeras outras situações.

Lado a lado com a vertente social, os Correios oferecem soluções, com tecnologia de ponta, para atender às necessidades de comunicação das empresas e instituições em um mercado cada vez mais competitivo. É o caso do Sedex, criado em 1982, que se tornou um dos principais produtos da empresa e lidera o setor de encomendas expressas no Brasil. Nos últimos anos, o serviço passou a contar com outras modalidades, como o e-Sedex, Sedex 10, Sedex 12, Sedex Hoje e Sedex Mundi, agilizando ainda mais a entrega de encomendas.

Devido à forte capilaridade da empresa, a prestação de serviços financeiros nas agências dos Correios constitui-se, cada vez mais, numa importante contribuição para a inclusão bancária de milhões de brasileiros. Desde a criação do Banco Postal, milhares de pessoas, que antes tinham que se deslocar para uma cidade vizinha para realizar uma simples operação bancária, agora contam com a comodidade de tudo poder ser feito na própria cidade onde moram.

4.2 - Diagnóstico da situação-problema

A especificação incompleta do bem ou serviço a ser adquirido impede o licitante de fazer uma boa cotação e apresentar a melhor proposta.

Alguns exemplos podem ser citados de compras que se fazem rotineiramente pelo menor preço, mas que trazem resultado insatisfatório: canetas cuja tinta resseca ou vaza, tênis escolar que solta a sola na primeira semana de uso, lápis de grafite duro, que fura o papel ao escrever, borracha que não apaga, copos para café de plástico excessivamente finos (quase transparentes), grampeadores que não grampeiam, elásticos que ressecam e cadeiras que soltam o encosto.

O menor preço não é justificativa para compra de produtos de baixa qualidade. Deve a Administração, em busca do melhor preço, verificar se as propostas estão de acordo com as especificações do ato convocatório, amostras ou protótipos exigidos. Melhor preço não é tipo de licitação. É terminologia normalmente utilizada para definir o tipo menor preço conjugado com os fatores qualidade, durabilidade, funcionalidade, desempenho, dentre outros.

É dever da Administração fornecer obrigatoriamente, com o ato convocatório, todas informações e elementos necessários para que os licitantes

possam elaborar propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação, independentemente da modalidade adotada.

No âmbito da ECT, o procedimento licitatório, conforme definido em seu MANLIC, inicia-se na área requisitante ou centralizadora de demanda⁸, responsável pelo planejamento do processo.

Esse planejamento tem o objetivo de ampliar a competitividade, evitar a descontinuidade do fornecimento ou da prestação do serviço, alcançar a máxima economia de escala, evitar o fracionamento de despesas, evitar sucessivos acréscimos e supressões ao contrato e reduzir custos administrativos relacionados com os processos de contratação e gestão.

De acordo com o fluxograma apresentado, a área requisitante ou centralizadora de demanda deverá observar no planejamento a ser realizado as orientações gerais para:

- a) evitar a restrição da competitividade – através de exigências inoportunas ou do direcionamento do objeto a um único fabricante, para permitir a participação do maior número possível de fornecedores;
- b) direcionar os pedidos de contratação às unidades centralizadoras, quando houver;
- c) realizar as atividades de elaboração de especificação técnica diretamente pela área requisitante ou centralizador de demanda ou por órgãos apoiadores de outras áreas, conforme as características do objeto;
- d) verificar no MANSUP a adequação da aquisição à política de compras de material estocável;
- e) justificar a conveniência técnica e econômica de que a opção proposta é a mais vantajosa e não restringe o caráter competitivo, caso a solicitação seja composta por diversos itens agrupados em lotes e o critério de contratação seja o menor valor global por lote;
- f) não indicar marcas de produtos, admitida a referência ou similaridade do material a ser contratado;

⁸ É o órgão que detém a competência funcional ou técnica para caracterização da necessidade da Administração por meio da identificação dos elementos essenciais para a contratação de obras, serviços e aquisições.

- g) não solicitar documentação de habilitação técnica que comprometa, restrinja ou frustre o caráter competitivo das licitações (exemplos: carta de solidariedade do fabricante, certificado ISO);
- h) atender a necessidade por meio de solução existente no mercado, ressalvada outra que melhor atenda aos interesses da ECT, desde que devidamente justificada;
- i) demonstrar, por meio de estudo de viabilidade econômica, a escolha pela locação ou aquisição do objeto;
- j) verificar, previamente à contratação, a necessidade e compatibilidade técnica dos produtos/equipamentos a serem adquiridos.

Ainda, conforme fluxograma, a área requisitante ou centralizadora de demanda é responsável pela definição do objeto. Essa definição consiste na elaboração do projeto básico ou especificação técnica, conforme o caso.

Como a atividade é elaborada pela área requisitante da demanda, podendo ser tanto comercial, como de engenharia, fica constatada a dificuldade de algumas áreas atenderem certos requisitos mínimos para a correta definição do bem ou serviço a ser contratado.

Tal dificuldade irá impactar diretamente na atividade do pregoeiro com relação ao julgamento do procedimento licitatório e na escolha da proposta mais vantajosa para a ECT.

A lei de licitações 8.666/93 determina que se verifique a conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, registrados em ata de julgamento.

Depois de verificada a conformidade, a opção do responsável pela licitação deverá ser sempre pela proposta mais vantajosa para a Administração.

Ou seja, como o objeto a ser adquirido não apresenta todos os requisitos para sua caracterização, os licitantes que participarão do certame apresentarão produtos diferentes, de acordo com seu entendimento do que havia sido solicitado no edital, e o pregoeiro não terá condição de escolher o que melhor atende às necessidades da ECT.

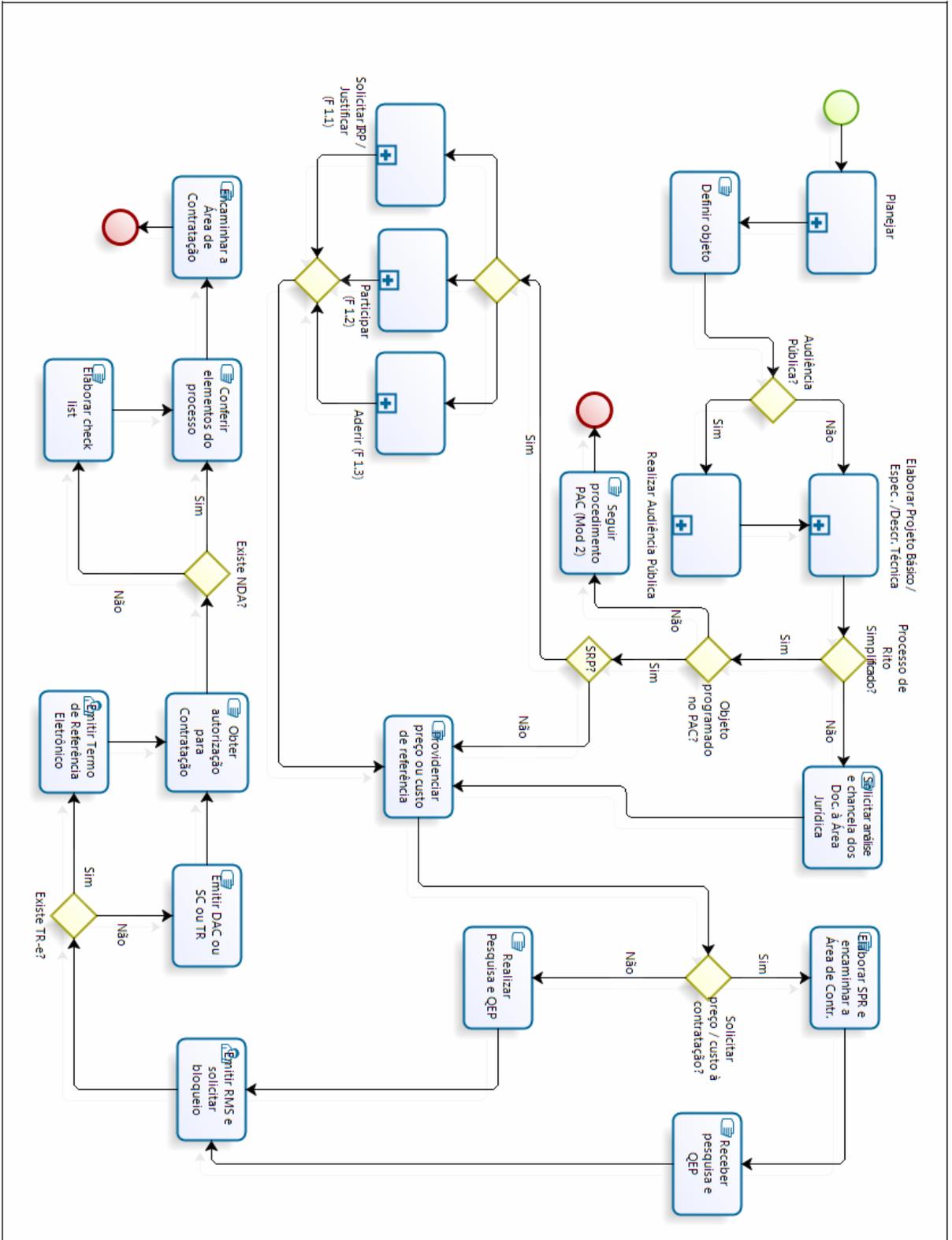


Figura 1

5. Proposta

Diante da identificação desta situação problema, foi constatada a necessidade da definição de critérios e requisitos mínimos para a elaboração das especificações técnicas que irão compor os editais de licitação para a contratação de bens e serviços comuns na ECT.

Para que uma especificação técnica conduza ao êxito do procedimento licitatório e conseqüentemente proporcione o atendimento das necessidades da ECT, ela deverá ser concisa, completa e permitir a individualização do bem.

As especificações devem descrever adequadamente o objeto, o que traduz não apenas numa definição genérica, mas também em atributos qualitativos reputados indispensáveis para satisfazer as necessidades da ECT.

Desta forma, são apresentados os critérios propostos para a correta especificação do objeto:

1. CARACTERÍSTICAS DO OBJETO

Na descrição do objeto deverão ser consideradas características físicas referentes às propriedades físicas e químicas dos materiais, tais como dimensões, cor, matéria-prima necessária na confecção, peso, volume, capacidade, densidade, resistência, potência, freqüência, corrente, tensão.

A descrição do objeto deverá ser sempre no singular, indicando as informações referentes à unidade de fornecimento do material.

Deverão ser indicadas as características de fabricação, tais como processo de fabricação, detalhes de construção e acabamento.

Ainda, deverão ser considerados critérios relacionados ao manuseio, embalagem, transporte e armazenagem, onde serão informados os detalhes e precauções que garantirão a integridade do objeto e onde e quando esse objeto deverá ser entregue.

Ao especificar o produto que deseja adquirir, o solicitante deve observar as características mais relevantes do bem que impacte no seu valor, sem esquecer, claro, de sua funcionalidade, qualidade e durabilidade.

2. CARACTERÍSTICAS DE OPERAÇÃO

A especificação do objeto não se restringe à sua mera caracterização. Outros aspectos influenciam de forma indireta na escolha da melhor proposta no processo licitatório, sendo as condições de operacionalização do objeto fator determinante para determinação de sua vida útil.

Neste critério da especificação serão definidos os requisitos relacionados às características de operação do objeto, tais como garantias exigidas, testes a serem executados durante o processo de produção e testes e parâmetros qualitativos e quantitativos para aceitação, prazo de atendimento aos chamados, horário de visitas de manutenção, periodicidade das visitas técnicas, existência de plantonistas, local de conserto dos bens ou exigência de oficinas.

5.1 Desenvolvimento da proposta

Para a efetividade da implantação, as áreas requisitantes ou centralizadoras de demandas deverão ser conscientizadas sobre os objetivos da proposta. Trata-se, portanto, de um procedimento de mudança de cultura organizacional.

5.2 Plano de implantação

De início, será realizada a conscientização das áreas envolvidas quanto à importância da especificação correta e seus benefícios.

Essa etapa será realizada através de TLTs, e divulgações através das ferramentas de comunicação da empresa, que são: boletins informativos, *intranet* e *e-mails*.

Na seqüência deverão ser adotados os critérios definidos na presente proposta para a realização das especificações dos bens e serviços comuns a serem contratados.

Após essa adoção, deverão ser criados modelos de especificações que serão validadas pelas áreas demandantes. Esses modelos serão disponibilizados na *intranet* para utilização de todas as áreas.

Para que seja garantida a qualidade das especificações, as mesmas serão revisadas constantemente, para que sejam evitados problemas relacionados à obsolescência dos critérios.

Ainda, serão objeto de avaliação, os bens adquiridos para que sejam monitoradas a eficiência e a eficácia da aquisição.

5.3 – Recursos

Para implantação da proposta serão utilizados os recursos humanos, financeiros, materiais, sistemas e instalações já existentes na ECT.

5.4 - Resultados esperados

Através da adoção dos critérios para a elaboração das especificações técnicas, será possível uma padronização dos bens a serem contratados, em atendimento ao artigo 15 da lei 8.666/93.

Consagra-se a padronização como instrumento de racionalização da atividade administrativa, significando que eliminará variações tanto no tocante à seleção de produtos tanto no momento da contratação como também na sua utilização e conservação.

Haverá menor dispêndio de tempo e esforços na ocasião da contratação, uma vez que a ECT já conhecerá as características técnicas dos objetos da contratação, não havendo necessidade de longos exames para selecionar a melhor opção.

Será possível ainda, a eliminação de materiais ineficientes, a diminuição de custos, a objetividade da escolha da proposta mais vantajosa para a ECT,

agilidade nas contratações e maior qualidade e confiabilidade nos produtos adquiridos.

Por fim, será garantido que os bens contratados pela ECT atendam plenamente suas necessidades.

5.5 - Riscos ou problemas esperados e medidas preventivo-corretivas

Por se tratar de um processo que envolve mudança na cultura organizacional, está previsto uma reação negativa por parte dos envolvidos.

Um dos riscos esperados seria a resistência quanto à adoção dos critérios definidos.

Desta forma, será proposto que inicialmente sejam alterados os editais de licitação, para que, na etapa de julgamento das propostas, sejam solicitadas amostras dos produtos cotados pelos licitantes e desclassificadas as propostas que não se encontrem de acordo com as exigências da licitação.

6. Conclusão

Diante do exposto, relatamos que a correta especificação dos bens e serviços comuns a serem contratados é de extrema importância para o êxito do processo licitatório no âmbito da ECT.

A especificação dos materiais apresenta influência direta no processo de licitação, podendo tanto facilitá-lo e apresentar vantajosidade quando elaborada de maneira correta, como retardá-lo e apresentar inconvenientes, se elaborada de forma incompleta. A formulação imprecisa e insuficiente do objeto afeta não somente os licitantes, mas atinge também os concorrentes potenciais, maculando o pressuposto da igualdade.

Com base no acima relatado, o próprio TCU afirmou em seu Manual de Licitações e Contratos (2002, p. 220), que “quem compra mal, compra mais de uma vez e pior, com dinheiro público”.

A definição correta e precisa do objeto licitado é indispensável para o sucesso do procedimento licitatório, onde os potenciais concorrentes tomarão conhecimento das condições básicas da licitação, e das exigências necessárias para o atendimento da demanda da Administração. Ela deve conter todas as características técnicas do objeto, tornando-a suficientemente clara aos interessados, que de posse dessas informações, podem disputar o certame em igualdade de condições.

Quanto melhor especificado o produto melhor o licitante adequará seus produtos de modo a atender à satisfação pretendida, conforme afirma Renato Geraldo Mendes.

“A melhor descrição de um objeto é a que garante plenamente a satisfação da necessidade e, simultaneamente, possibilita o menor dispêndio de recursos financeiros. Essa é a verdadeira ‘receita’ da contratação pública”. (MENDES, 2012, p.136).

O êxito da licitação está relacionada com a precisão da elaboração do edital, e isso depende do correto planejamento da condução da fase interna, onde na definição do objeto, todos os aspectos fundamentais devem ser contemplados de modo a não ensejar dúvidas aos eventuais interessados. Só assim teremos a garantia de uma licitação bem sucedida.

As exigências a serem feitas em uma contratação devem ser necessárias e suficientes para garantir a obtenção do encargo capaz de atender à necessidade. Em princípio, nem mais nem menos, é preciso encontrar o equilíbrio, a medida certa. Se a descrição do objeto não garantir o mínimo indispensável, a satisfação da necessidade ficará comprometida.

Desta forma, destacamos Marçal Justen Filho, quando expressa que:

“A maioria dos problemas práticos ocorridos em licitações deriva da equivocada elaboração do ato convocatório. Não seria exagero afirmar que os equívocos na elaboração dos editais constituem-se em fatores muito mais prejudiciais do que as complexidades ou defeitos da lei 8.666.” (FILHO, 2001, p.384).

7. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Anadricea Vicente de. Dever de planejamento – “Estado da arte”? Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 229, p. 239-240, mar.2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15/12/13.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm> . Acesso em: 15/12/13.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm>> . Acesso em: 15/12/13.

CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. Licitações de bens e serviços de informática e automação. 2. ed. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora, 2004.

CRETELLA Júnior, José. Dicionário das licitações públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2001.

MATOS, George Ávila. A arte de especificar na Administração Pública. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 221, p.705-708, jul.2012.

MENDES, Renato Geraldo. O Regime Jurídico da Contratação Pública. 1. ed. Curitiba: Zênite, 2008.

MENDES, Renato Geraldo. Pressupostos lógicos da contratação pública e o inc. XXI do art. 37 da Constituição. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 228, p. 125-131, fev.2013.

MENDES, Renato Geraldo. As soluções que a Administração contrata para atender às suas necessidades. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 229, p. 241-246, mar.2013.

MONTEIRO, Yara Darcy Police. 1. ed. Licitação: fase e procedimento. São Paulo: Editora NDJ, 1999.

MUKAI, Toshio. Licitações e Contratos Públicos. 5. ed. Editora Saraiva, 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Manual de Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

VIANA, João José. Administração de Materiais: Um enfoque prático. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2006.