

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LAURI ANDERSON LENZ

**A QUALIDADE DE OBRAS PÚBLICAS EM PROCESSOS LICITATÓRIOS NO
MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA: UMA PROPOSTA DE MELHORIA**

CURITIBA

2013

LAURI ANDERSON LENZ

**A QUALIDADE DE OBRAS PÚBLICAS EM PROCESSOS LICITATÓRIOS NO
MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA: UMA PROPOSTA DE MELHORIA**

PROJETO TÉCNICO apresentado à
Universidade Federal do Paraná para
obtenção do título de Especialista em Gestão
de Organizações Públicas.

Orientador: Prof. Farley

CURITIBA

2013

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação/Problemática

Atualmente uma empresa privada para a execução de uma obra ou serviço tem liberdade para escolher a melhor forma de seleção e contratação que se adeque as suas necessidades e as exigências do empreendimento. Já a administração pública não tem essa livre escolha, sendo que seus procedimentos são predeterminados por leis e decretos, diminuindo a liberdade do administrador. Essa legislação define a forma de seleção e contrato de uma forma bastante abrangente, tratando muitas vezes os processos de forma iguais para necessidades muito diferentes.

Essa diferenciação de procedimentos entre empresa privada e órgão público é justificável, pois um empresário tomará todas as ações cabíveis para desenvolver o crescimento do seu negócio, sem prejudicar aquilo que é seu. Já o administrador público toma conta daquilo que não é seu, obrigando dessa forma o estabelecimento de regras para a garantia do cumprimento dos princípios básicos que devem acompanhar a licitação, como a impessoalidade, a publicidade, a moralidade, entre outros. Entretanto, essa rigidez excessiva da legislação também é prejudicial, obrigando em muitos casos o administrador a abrir mão da qualidade da obra ou serviço para o atendimento da lei. Observa-se nos contratos públicos que o empreendimento deve se adequar as formas de seleção e contrato estabelecidos em lei.

As normas gerais sobre licitações e contratos no Brasil são estabelecidas pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Conforme o parágrafo único do artigo 1º, estão subordinados ao regime dessa lei os órgãos da administração, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta e indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O problema a ser respondido nesta pesquisa é: “é possível a garantia de qualidade de obras públicas nos processos licitatórios sob a luz da Lei 8.666/93?” Considerando que qualidade é um nível de excelência em que se atende a vários critérios como adequação ao uso, satisfação do cliente, produção sem falhas, entre

outros, a garantia desse critério significa a execução de obras que promovam segurança, saúde e melhoria de qualidade de vida no ambiente de trabalho, reduzindo o desperdício, aumentando a durabilidade da obra.

Para responder a pergunta acima, será utilizado um estudo de caso para a análise do processo licitatório de obras públicas. A localidade escolhida para o estudo foi o município de Araucária, no Estado do Paraná. Apesar da existência de normas próprias para licitações e contratos, essas regras municipais atendem ao estabelecido na Lei 8.666 e aos seus princípios básicos. Dessa forma, baseado nos procedimentos do município será proposto algumas melhorias do processo licitatório, buscando garantir a qualidade da obra pública. Essas melhorias propostas abordaram poderão ser divididas em dois grupos: com e sem alteração da legislação vigente.

1.2 Objetivo Geral do Trabalho

O objetivo geral deste trabalho é apresentar melhorias nos procedimentos licitatórios com vista à garantia de qualidade técnica em obras públicas.

1.2.1 Objetivos Específicos do Trabalho

- Apresentar uma análise crítica da atual situação dos processos licitatórios para contratação de obras públicas, utilizando como estudo de caso o município de Araucária.
- Estudar e analisar a aplicação de sistemas de qualidade de forma a garantir que uma empresa contratada atenda as necessidades da Administração Pública

1.3 Justificativa dos Objetivos

Quando se fala em licitação e contratos de obras públicas, observa-se frequentemente que a preocupação maior da Administração Pública, sociedade e meios de comunicação é com relação ao desvio de recursos públicos. E pouca atenção é dada ao produto final recebido, objeto do contrato. Obras mal feita ou inacabada geram prejuízos tanto ou mais nocivos aos cofres públicos do que corrupção e desvio de verbas públicas. A falta de qualidade muitas vezes é

justificada em função do tipo de seleção do “menor preço” da lei 8.666, que gera compras e obras nestas condições.

Estas constatações aceitas por parte significativa da sociedade estão em desacordo com as necessidades da sociedade e do Estado, que deve buscar de forma incessante o atingimento do princípio constitucional da Eficiência dos recursos públicos, muitas vezes não alcançados.

Muitas pessoas consideram a legislação atual falha e propensas a estes tipos de problemas, podendo ser um obstáculo para exigências licitatórias e contratuais no que diz respeito à qualidade. Por isso, é importante a implementação de um modelo que permita a busca de qualidade na elaboração de propostas e cumprimentos dos contratos.

O assunto sobre Contrato e Licitações Públicas é de grande importância para a sociedade, pois os órgãos públicos, seja a nível Federal, Estadual ou Municipal, aplicam anualmente quantias exorbitantes em obras. Só Araucária no ano de 2013 aplicou milhões de reais em obras para escolas, creches e centros esportivos no município. A sociedade quer uma edificação que atenda as suas necessidades. A empresa deseja um contrato que permita a execução de uma obra bem feita e por um preço justo e a Administração Pública almeja pagar o menor preço pela máxima qualidade. Para atender as três partes interessadas, os processos licitatórios e contratuais devem ser bem estudados e conhecidos, tanto por quem participa da licitação como pelos funcionários públicos envolvidos no processo.

Os sistemas de qualidade, por não estarem na legislação vigente, não são incorporados diretamente no processo licitatório no Brasil, ao contrário de outros países, que utilizam modelos mais modernos para seleção e contratação de obras. O estudo de sistemas de qualidade, como a ISO 9000 e o PBQP-H, podem trazer soluções para os problemas gerados pelas falhas no processo licitatório de obras.

O município de Araucária sofre os mesmos problemas relacionados à falta de qualidade de obras públicas. Só no ano de 2012, diversas obras apresentaram problemas, seja na execução em desconformidade com os serviços contratados ou o emprego de materiais com padrão de qualidade inferior ao pactuado no processo licitatório. Em síntese, os problemas encontrados nas obras do município estão

associados a deficiências nos processos de planejamento, acompanhamento, fiscalização e recebimento das obras contratadas.

Dessa forma, deve-se estudar o cenário do processo licitatório no município, com o intuito de aplicar melhorias que conduzam a aplicação de sistemas de qualidade aliado ao planejamento, ao acompanhamento, a fiscalização e ao recebimento das obras por parte do poder público. Somente avaliando o processo licitatório atual é possível estabelecer os pontos deficientes e propor melhorias através de estratégias.

2. REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

2.1 LICITAÇÃO

O termo licitação está bastante presente na vida de grande parte da sociedade, principalmente das Administrações Públicas. Assim, a licitação de acordo com a lei 8.666 é um procedimento administrativo que visa selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, atendendo conjuntamente o princípio constitucional da isonomia entre os participantes.

Para Mukai (1995), a licitação pode ser definida como:

“aquele procedimento administrativo (somatório de vários atos administrativos vinculados no qual o antecedente informa e fundamenta o consequente) destinado a selecionar a melhor proposta de fornecimento, aquela que seja mais vantajosa para a administração, e onde todos os ofertantes devem ser tratados com absoluto respeito e igualdade, incluindo-se aí o exame da situação técnica e econômica dos interessados”.

Ao se estabelecer um vencedor de um processo licitatório, se estabelece um contrato administrativo entre as partes envolvidas. Segundo Justen Filho (2000), o contrato administrativo é um acordo de vontades entre um órgão da administração pública e o particular, onde serão gerados direitos e deveres entre as partes. Difere do contrato privado em relação ao interesse público que sempre prevalecerá sobre o interesse privado e tornando, na prática, o contrato administrativo sujeito a alterações unilaterais previstas em lei, por parte da administração pública.

Toda legislação referente a licitações e contratos deve atender a alguns princípios que, de acordo com Justin Filho (2000), são as origens das normas, sendo que todas elas são interpretadas a sua luz. Dessa forma, os princípios nortearão as soluções de possíveis dúvidas. A própria lei 8.666/93 cita em seu artigo 3º que os princípios básicos que irão reger a licitação pública são a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a igualdade, a publicidade, a probidade administrativa, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo.

A igualdade entre os participantes não significa a proibição de diferenciação entre eles, mas o critério de diferenciação deverá estar bem claro no processo licitatório. O órgão público ao contratar alguém o fará baseado em uma diferença entre os participantes. Meirelles (2002) afirma que a igualdade é o princípio da licitação, previsto na Constituição Federal, mas não impedindo o estabelecimento de requisitos mínimos para a participação do processo licitatório.

O princípio da legalidade diz respeito à lei, que define as condições de atuação dos agentes administrativos. Para Meirelles (2002), a lei permite a liberdade de escolha da administração pública em relação ao objeto, especificações, condições de pagamento e outros. Ou seja, a administração pública pode escolher as condições do futuro contrato, desde que seja feito com antecedência. Tais escolhas farão parte do instrumento convocatório que, junto com a lei, determinará as condições da licitação. Assim, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório garante o atendimento do que é determinado pelo edital de licitações e seus anexos.

Os princípios do julgamento objetivo e da impessoalidade determinam um critério objetivo de julgamento que não considera as preferências pessoais ou vontade do administrador. A moralidade e probidade estão relacionadas à reprovação de condutas incompatíveis com os valores jurídicos, determinando um ambiente de honestidade e seriedade na licitação, tanto por parte da administração quanto por parte dos licitantes. A publicidade visa permitir que qualquer pessoa tenha acesso a todas as informações da licitação, de forma a garantir transparência do processo e regularidade dos atos praticados.

Para Kuhn (2011), apesar de serem conhecidas pelos profissionais de engenharia, algumas definições técnicas são importantes de serem abordadas, pois muitas vezes a legislação vigente pode ter uma interpretação diferente do que é ensinado nos bancos escolares. Outras definições são de uso comum na Administração Pública, não fazem parte do ensino acadêmico, mas são importantes para o estudo dos processos de licitação e contratação de obras públicas.

A lei 8.666/93 estabelece que obra é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta. Já o termo serviço é utilizado para toda atividade de interesse público tais como demolições, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais. Kuhn (2011) observa que o conceito de obra na lei é bastante falho, pois não há uma definição para obra, e sim a citação de diversas atividades que são consideradas obras. Para o conceito serviço segue a mesma linha, pois uma obra também pode se encaixar na definição de atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração pública. A relevância da diferença entre os termos, para Kuhn (2011), é extremamente pertinente devido à distribuição de recursos financeiros pela administração, que não pode mudar a destinação daquela que foi prevista por lei, podendo vir a responder processo administrativo.

Na licitação, a lei 8.666/93 faz distinção entre dois tipos de projetos: básico e executivo. O projeto básico é “o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequada, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras de obras e serviços objeto da licitação”. Na prática, deve-se conter projeto arquitetônico, especificações técnicas e orçamento. Já o projeto executivo, segundo a lei, é “o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra”. Segundo o artigo 7º da lei, as obras e serviços só podem ser licitados quando houver projeto básico aprovado por autoridade competente.

2.2 Da Composição da Licitação

Toda a contratação da Administração Pública com terceiros deverá seguir os princípios básicos já descritos anteriormente, devendo também procedimentos

formais, em todas as suas fases e atos, diferente de formalismo, característico por exigências desnecessárias. (MEIRELLES, 1995).

Braunert (2010) divide as atividades procedimentais da licitação em duas fases: a fase interna e a externa. Para o Tribunal de Contas da União (2009), a licitação para a contratação de uma obra pública é composta das seguintes etapas:

a) Fase preliminar de licitação:

Objetiva identificar a real necessidade de contratação de determinada obra ou serviço, sendo de suma importância para orientar a decisão de licitar. Além disso, nessa fase faz-se a estimativa dos recursos disponíveis e opta-se pela melhor alternativa para o atendimento dos objetivos propostos. É considerada como uma fase fundamental para evitar desperdícios de recursos públicos pela impossibilidade de execução da obra ou ainda por dificuldades em sua conclusão.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), estabelece em seu artigo 45 que “a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público”.

b) Programa de necessidades

A Administração Pública deverá realizar um levantamento das principais necessidades, estabelecendo características básicas sobre o que se deseja construir: qual a sua destinação, quem serão os futuros usuários, o padrão dos serviços que se deseja, entre outros aspectos.

c) Estudos de viabilidade

Os estudos e a análise dos estudos de viabilidade do empreendimento são fundamentais para o cumprimento dos objetivos propostos pelo programa de necessidade. Considera-se ainda o aspecto técnico para a implantação do projeto, avaliação ambiental, análise socioeconômica e possível impactos negativa que poderão ser provocados pelo empreendimento.

d) Anteprojeto

Para empreendimentos de grande valor, deve-se elaborar o anteprojeto, que não deve ser confundido com o projeto básico da licitação. Esse projeto deve conter o projeto arquitetônico completo (planta, cortes, elevações, implantação), além dos projetos estruturais e de instalações hidro-sanitários do empreendimento, devendo ainda prever o padrão de acabamento e o custo médio.

e) Fase interna da licitação

Esta fase é composta pelas etapas preparatórias para a publicação do edital de licitação. Neste momento especifica-se o objeto a ser contratado por meio da elaboração do projeto básico, definindo os requisitos para o recebimento de propostas dos participantes da licitação. Esta fase é de extrema importância para o bom resultado da contratação.

f) Processo administrativo

Como determina a Lei 8.666/1993, o processo administrativo é quem dá início a licitação. Deverá ainda conter a autorização da respectiva autoridade competente do órgão, a indicação sucinta de seu objeto, e a fonte dos recursos designados para execução da despesa. O processo será composto por todos os documentos gerados ao longo do procedimento licitatório, como a documentação, memórias de cálculo, dentre outros.

2.3 Espécies de Licitações e suas modalidades

Por meio da Lei 8.666/93 e da Lei 10.520/02 foram instituídas no Brasil modalidades de licitação que, segundo Meirelles (1995), são as espécies de licitações, ou seja, a forma definida de conduzir o processo. As seis modalidades de licitação são Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, Leilão e Pregão.

A definição da modalidade de licitação a ser adotada depende da complexidade do objeto a ser contratado pela Administração. A regra básica para a definição da modalidade, de acordo com a lei 8.666/93, é o caráter econômico da contratação, associando a modalidade ao valor do objeto contratado (JUSTEN FILHO, 2008). Assim, é importante que o Órgão Público estime o custo da contratação previamente à definição da modalidade da licitação.

Na visão de Canonico (2011), deve-se verificar que, apesar da predominância do critério, o objeto da contratação deve ser observado pela Administração no momento da decisão pela modalidade de licitação a ser utilizada. Para exemplificar, podem-se citar as modalidades de concurso, leilão e pregão, em que o objeto determina a modalidade de licitação a ser empregada, sendo estas modalidades destinadas, respectivamente, à seleção de trabalho técnico, científico ou artístico, à alienação de bens e à contratação de bens e serviços comuns.

O estudo da legislação a respeito das modalidades e o conhecimento das características de cada uma delas é extremamente importante, pois possibilita que, ao se planejar uma contratação, o administrador faça a opção pela modalidade mais correta para obter o melhor resultado para o processo licitatório. (CANONICO, 2011)

Abaixo é apresentado um quadro com as principais características de cada uma delas:

Modalidade	Características	Previsão Legal
Tomada de Preços	<ul style="list-style-type: none"> - cadastro prévio dos participantes ou que atendam condições exigidas para cadastramento, até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação; - ampla publicidade em órgão oficial e imprensa particular; - publicação em imprensa oficial com antecedência mínima de 30 (trinta) dias; - exigência de registro cadastral do interessado; - limite para obras: até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). 	Lei 8.666/1993: Art. 22, inciso II, § o Art. 23, inciso I, alínea b Art. 23, inciso II, alínea b
Convite	<ul style="list-style-type: none"> - interessados do ramo pertinente ao objeto cadastrado ou não; - os participantes são escolhidos pela unidade administrativa; - no mínimo 03 participantes; - dispensa de publicação, a unidade administrativa afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório, com antecedência mínima de 05 (cinco) dias úteis; - cadastrados com antecedência de 24 (vinte e quatro horas). 	Art. 22, inciso IV, § 4o Art. 23, inciso I, Alínea a Art. 23, inciso II, alínea a
Concurso	<ul style="list-style-type: none"> - quaisquer interessados; - escolha de trabalho técnico, científico ou artístico; - mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores; 	Art. 22, inciso V, § 5o

	<ul style="list-style-type: none"> - critérios constantes de edital; - publicação em imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. 	
Leilão	<ul style="list-style-type: none"> - quaisquer interessados; - aplicada para venda ou alienação de: <ul style="list-style-type: none"> a) bens móveis inservíveis para Administração; b) produtos legalmente apreendidos ou penhorados; c) bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou dação em pagamento; - vencedor é aquele que oferecer lance, igual ou superior ao valor da avaliação. 	Art. 22, inciso V, § 5º
Pregão	<ul style="list-style-type: none"> - aquisição de bens e serviços comuns; - consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado; - poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação; - não está relacionada a valores ou limites como as demais modalidades, mas ao objeto a ser contratado; - tipo menor preço; - prazo publicação não inferior a 8 dias úteis; - inversão de fases (habilitação e julgamento): primeiro analisam-se as propostas e, depois, a habilitação do detentor da melhor proposta/lance. 	Lei n.º 10.520/02

Principais aspectos para diferenciação das modalidades de licitações.

Fonte: Canonico, 2011.

Por serem aplicáveis a qualquer contratação, as modalidades concorrência, tomada de preços e convite são tidas como “comuns”, enquanto as modalidades concurso e leilão são tidas como modalidades “especiais”, pois são aplicáveis às contratações específicas, em função de suas peculiaridades (JUSTEN FILHO, 2008).

De acordo com o artigo 45, da Lei 8.666/93, que define os tipos de licitação, tem-se a definição de cada um deles:

- a) Menor preço: é a mais usual em licitação de obras públicas, onde o que determina o vencedor é a proposta que, após atender as condições do edital, ofertar o menor preço.
- b) Melhor técnica: é quando o julgamento se baseia primeiramente nas propostas técnicas, onde o vencedor da melhor técnica aceita ou não o menor preço dos selecionados.

- c) Técnica e preço: é quando julgadas separadamente, as propostas técnicas e de preço se atribuem pesos a diversos requisitos, inclusive o menor preço, sendo vencedora a proposta que obtiver maior pontuação, conforme critérios pré-determinados no edital.
- d) Maior lance ou oferta: é utilizado somente para leilões.

2.3 Qualidade em Obras Públicas

Para Limmer (1997), três aspectos devem ser alcançados em um empreendimento: custo, prazo e qualidade. Custo e prazo são relativamente fáceis de serem medidos e definidos, derivando das atividades a serem realizadas, suas sequências e inter-relacionamentos. Já a qualidade “almejada por todos, varia de acordo com as aspirações de cada um, sendo por isso difícil de defini-la” (LIMMER, 1997). Diversas definições de qualidade podem ser citadas como, por exemplo:

“a qualidade se entende como o estado de um conjunto de atributos do empreendimento, com relação a um determinado referencial, imposto no processo de planejamento para o seu desenvolvimento”.
(ROCHA LIMA, 1995).

Entretanto, de acordo com a NBR ISSO 9000 qualidade é “a totalidade das características de uma entidade, que lhe confere a capacidade de satisfazer às necessidades explícitas e implícitas”.

No âmbito da relação contratual, Kuhn (2011) coloca que as necessidades explícitas são claramente definidas nos anexos e cláusulas do contrato de uma obra. Entretanto, as dificuldades estão em atender as necessidades implícitas, ou seja, aquilo que o cliente espera ser satisfeito, mesmo não estando visível no acordo entre as partes. Insere-se nesta categoria aspectos normativos e regulamentares, muitas vezes não inclusos no escopo do contrato, assim como aspectos que a boa prática recomende e que o contratante não tenha considerado.

Atualmente a baixa qualidade das obras públicas é um aspecto muito criticado por todos. Entretanto, Kuhn (2011) expõe que a legislação atual pode ser um obstáculo para exigências licitatórias e contratuais referente à qualidade, mas que é preciso a implementação de um modelo que permita a busca da qualidade na elaboração de propostas e cumprimento de contratos.

Por não constar na legislação vigente, os sistemas de qualidade não são incorporados diretamente nos processos licitatórios no Brasil, ao contrário dos processos de outros países, que utilizam modelos mais modernos de seleção e contratação de obras. Para solucionar as falhas no processo licitatório de obras, Canonico (2011) sugere a aplicação de sistemas de qualidade, dentre eles a ISO 9000 (International Standard Organization) e mais especificamente na construção civil o PBQP-H (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat).

Kanholm (2001) define a ISO como uma norma organizacional que impõe uma uniformidade na estrutura de sistemas de gestão de qualidade ou uniformidade de documentação. As normas ISO 9000 são internacionais e possuem suas versões no Brasil pela ABNT, através das NBR 9000. A ISO 9000, como todo sistema de qualidade, garante que a organização certificada estará estruturada para atender aos requisitos pré-determinados e ao que foi inicialmente acordado entre as partes. Isso indica a grande probabilidade do produto ter qualidade em relação ao especificado. Mas a grande resistência da aplicação desse sistema nas construtoras, na visão da Kanholm (2001), não está somente no desconhecimento dos seus objetivos, mas no fato da execução de uma obra ser um produto único, que possuirá características bem diferentes em cada obra. Esta característica da Construção Civil é um fator de dificuldade para a implantação da ISSO 9000, pois ela exige uma padronização e documentação de processo, sempre mais fácil se a produção é repetitiva.

Com a globalização e o crescimento do número de construtoras certificadas, Kuhn (2011) acredita que a tendência é aumentar a quantidade de contratos com cláusulas exigindo certificação de qualidade. Como exemplo dessa tendência pode-se citar o PBQP-H, que é um sistema de qualidade desenvolvido pelo Governo Federal, baseado na ISSO 9000, que tem como objetivo apoiar o esforço brasileiro de modernidade pela promoção da qualidade e produtividade do setor da construção habitacional, com vistas a aumentar a competitividade de bens e serviços por ele produzidos, estimulando projetos que melhorem a qualidade do setor.

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste trabalho envolve uma pesquisa documental, no qual a natureza das fontes baseia-se em relatórios técnicos e fotográficos emitidos por engenheiros das secretarias de planejamento e obras com relação aos diversos empreendimentos executados no município de Araucária. Além dessas informações, foi realizada pesquisa por meio de entrevistas com uma construtora e a Comissão de Licitação do município, corroborando a problemática apontada. Esses dados serão utilizados para fundamentar a problemática, possibilitando a elaboração de melhorias. Como forma de não expor os entrevistados, cada profissional foi denominado como Engenheiro A, B e C, a construtora como Empreiteiro A e os membros da comissão de licitação como Comissão de Licitação.

A metodologia envolve também pesquisa bibliográfica referente ao tema de licitações públicas, através de artigos e legislação, de forma a fundamentar o trabalho a partir do conhecimento disponível em fontes bibliográficas diversas, ampliando o conhecimento na área.

Com relação aos objetivos do trabalho, trata-se de pesquisa exploratória, cuja finalidade é ampliar o conhecimento a respeito do tema licitações utilizando as obras executadas pelo município de Araucária como objeto de estudo.

A partir da análise crítica desse contexto, serão propostas melhorias que visem melhorar o processo licitatório com vista na garantia da qualidade das obras públicas municipais.

4. ORGANIZAÇÃO

4.1 Descrição Geral

O território do Município de Araucária é dividido em Área Urbana, Área Rural e Núcleos Urbanos, com uma área total de 460,85 km². A população apontada pelo Censo 2010 é de 119.123 habitantes, sendo 110.205 na área urbana e 8.918 na área rural. (IBGE, CENSO 2010).

Araucária pertence à RMC – Região Metropolitana de Curitiba (Figura 01), estabelecendo limite com o Município Polo (Figura 02), em especial com sua área industrial,

além de outros 06 municípios: Campo Largo, Balsa Nova, Contenda, Quitandinha, Mandirituba e Fazenda Rio Grande.

A ocupação urbana de Araucária nos anos 70 foi esparsa – uma das características marcantes do município é a existência desta ocupação urbana ter se concentrado no entorno de sua área tradicional, sobre a BR 476. Nos anos 80, a ocupação esparsa prossegue, porém avança para áreas mais próximas do perímetro urbano e se concentra no polígono criado pela BR 476 e PR 423, avançando também para o ramal ferroviário. Nos anos 90, a ocupação abraça a Refinaria da Petrobrás, tal qual um arco localizado a oeste dessa grande área. Assim, a partir do centro do município, a expansão urbana segue em direção nordeste e sudeste, porém mantendo uma expressiva atomização dos parcelamentos. Nos anos 2000, o processo de ocupação do solo urbano de Araucária mediante a aprovação de loteamentos, também consolidou a ocupação do arco nordeste-sudeste.

4.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

4.2.1 Dificuldades Encontradas

No processo de licitação de obras no município de Araucária não existe um corpo de engenheiros que acompanhe o início e a conclusão do processo e garanta apoio técnico. O Engenheiro B coloca que “devido a grande quantidade de obras que o município executa, principalmente nos primeiros anos de mandato da gestão, os poucos engenheiros e arquitetos não conseguem dar conta de tudo, mesmo quando os projetos são contratados. Sempre falta alguma coisa que acaba sendo resolvido durante a obra”. Além disso, verifica-se o despreparo de alguns administradores, pois grande parte dos cargos é ocupada por indicação política e não por capacidade técnica. O Engenheiro A levanta que “muitas obras foram fiscalizadas por engenheiros que não eram funcionários de carreira e que hoje não estão na prefeitura para responder pelas obras executadas”. Na questão da obra pública, a complexidade é retratada nas próprias exigências técnicas legais, onde a falta de conhecimento técnico de engenharia acaba levando a prejuízos grandes para o município.

Por outro lado, verifica-se por parte dos licitantes a dificuldade de se elaborar uma proposta adequada, tanto aos seus interesses quanto aos do Município de Araucária. Ao ser questionado, o “Empreendedor A” justifica essa situação “pois acabamos tendo pouco tempo

para o estudo dos projetos e elaboração do orçamento”. Além disso, complementa que “a falta de projetos complementares e a deficiência de informações e especificações incompletas e orçamento do edital incompleto são fatores que prejudicam em muito na elaboração das nossas propostas”.

Quanto ao tempo de elaboração da proposta técnica, a legislação federal define o prazo mínimo para a abertura das propostas, mas não o máximo, podendo dessa forma ser estendido esse prazo em caso de obras mais complexas. Porém, em Araucária isso não acontece por conta de pressões políticas, onde políticos querem construir obras em quantidade para mostrar à população a eficiência da gestão. “O negócio é quantidade e não qualidade. Por isso, agiliza-se o máximo possível o processo licitatório” destaca o Engenheiro A. O Engenheiro C afirma que “para o prefeito e secretários municipais é muito melhor fazer os ajustes necessários durante a obra do que atrasar o processo licitatório”. Além disso, conforme a Comissão Municipal de Licitação, as dificuldades ocorrem também pela necessidade do atendimento ao cronograma de desembolso e a disponibilidade de recursos. “A falta de um planejamento das obras do ano corrente faz com que muitas vezes a prefeitura não tenha previsto na LOA (Lei Orçamentária Anual) recursos orçamentários quando a obra se estende para o ano seguinte, necessitando fazer alterações na Lei que dependem da Câmara de Vereadores, tornando o processo moroso”. Os recursos disponíveis para uma obra, depois de garantidos previsão orçamentária de acordo com a LOA, devem ser aplicados somente naquele ano, obrigando ao município a sua liquidação ou inscrição em restos a pagar até o último dia de exercício financeiro em que recebe o recurso, apesar da obra ser um objeto de contrato que requer tempo para ser adquirido.

A escassez de tempo não prejudica somente os licitantes. Todos os arquitetos e engenheiros envolvidos nos projetos objeto de licitação possuem um prazo muito curto para a elaboração de projetos e orçamento. Isso faz com que erros e ausência de informações passem despercebidos pelos profissionais. Essas falhas e omissões no projeto acarretam prejuízos muitas vezes não constantes na previsão orçamentária, havendo a necessidade de termos aditivos ao contrato para acréscimo de serviços não previstos. Segundo o Engenheiro C, “Aditivos são frequentes por conta da falta de detalhamento de projeto ou especificações. As empreiteiras procuram buracos no orçamento, projeto e memorial para solicitar aditivo, sendo que os recursos financeiros dos aditivos não estão previstos em nenhuma dotação orçamentária”.

Outro problema, também decorrente da falta de tempo e também despreparo de quem elabora o edital, é o conteúdo dos projetos, muitas vezes mal elaborados e incompletos, e sem definir claramente o objeto a ser licitado, gerando orçamentos falhos e incompletos. Para o Engenheiro A, “é um absurdo a Comissão de Licitação não possuir nenhum engenheiro ou arquiteto que possa verificar o edital e impedir ou minimizar erros e falhas correntes. Por ser formado por leigos na área da construção civil, é comum aparecer erros grosseiros que algumas vezes fez com que os participantes do processo licitatório impugnassem o edital”.

4.2.1 Falhas e Vícios nas Licitações

Muitas secretarias municipais recebem recursos para obras sem ter assessoria técnica, tanto para a elaboração do edital quanto para a fiscalização da execução do contrato. Os documentos técnicos do edital devem ser assinados por profissional legalmente habilitado com registro no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia) ou CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo) tais como projeto, memorial descritivo e orçamento. “As secretarias que não possuem profissionais cadastram proposta junto ao governo federal e depois quando vem para nós para a elaboração dos projetos, verificamos a inviabilidade ou a escassez de recursos para a execução da obra” comenta o Engenheiro A.

Mesmo com alguns profissionais auxiliando na licitação, verificam-se algumas falhas comuns no edital, principalmente após a liberação dos recursos para a execução de obras no ano corrente, quando a autorização para licitar as obras vem de uma única vez e o tempo disponível para preparação da documentação torna-se reduzido. Nesse contexto verificaram-se em Araucária falhas bastante comuns como erro nos quantitativos do orçamento, serviços previstos nas especificações que não constam no orçamento, alteração no edital sem reinício da contagem de prazos e prazos de execução muito longos ou curtos.

Em comparação às falhas técnicas das propostas dos licitantes, elas costumam serem poucas, pois o orçamento apresentado no edital serve de referência para a elaboração das propostas e a diferença de quantitativos, maior motivo de contestação na fase de julgamento, não pode ser considerada como erro. Dessa forma, o licitante ao comparar a sua proposta com a documentação apresentado no edital dificilmente comete erros técnicos. Segundo a Comissão de Licitação, “as falhas mais comuns verificada estão relacionadas à parte formal como a não assinatura de todas as folhas da proposta pela representante legal, a não assinatura

do orçamento pelo responsável técnico da empresa, o não cumprimento dos prazos legais de cadastramento e apresentação das propostas e erros de digitação”.

4.2.2 Menor Preço para Obras Públicas

Uma das principais causas de discussão entre os licitantes em Araucária são os preços baixos apresentados pelas vencedoras. Os valores das propostas são influenciados pela própria legislação, que define o que é mais vantajoso para a Administração Pública. No caso das obras, a lei determina que o menor preço seja o critério que deve ser utilizado para a análise das propostas. Além disso, o município define o teto dos orçamentos baseado na tabela SEOP PR (Secretaria Estadual de Obras Públicas) para obras com recursos próprios e SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil) para obras de convênios. Para o Engenheiro C “o que se verifica é que muitas empresas para poderem ganhar o contrato dão desconto máximo, ficando o valor da obra muito baixo. Daí como forma de compensar o prejuízo as empresas acham uma forma de aditivar o contrato”. Esse pensamento é compartilhado pela Empreiteira A quando coloca que “verifica-se no município que muitas empreiteiras, mesmo com preços muito baixos, querem ganhar a execução das obras. A justificativa encontrada está nas manobras que podem ser utilizadas para aumentar o valor a ser recebido”.

Verifica-se dessa forma que muitos empreiteiros não têm cuidado em estudar os editais e elaborar propostas consistente que permitam concluir a obra de forma satisfatória e permitir o lucro ao contratado. A maior preocupação está em vencer a licitação, independente do preço apresentado. Como a licitação pública depende de previsão orçamentária, muitas vezes a aprovação desse orçamento acarreta um fluxo muito grande de licitações em um curto espaço de tempo e os empreiteiros tem uma grande oferta de obras. Segundo a Empreiteira A, “as grandes empresas selecionam as obras mais rentáveis e tem estrutura para participar de várias licitações simultaneamente. Entretanto, os médios e pequenos empreiteiros muitas vezes só tem um orçamentista, que acaba preparando suas propostas de forma descuidada, para poder participar de um maior número possível de licitações”.

Para poder proteger o município de preços muito baixos que possam comprometer a execução do contrato, a legislação criou mecanismos para desclassificar propostas com preços inexequíveis. Para a Comissão de Licitação, “esse instrumento não é eficiente, pois acaba

definindo como preço inexequível um valor muito reduzido, onde o cálculo é baseado em um percentual da média dos valores das propostas ou do orçamento do edital. Assim ela permite que propostas com valores muito pequenos sejam aceitas”.

Com um corpo técnico reduzido e com escassez de tempo, os profissionais da engenharia e arquitetura não tem tempo hábil para a elaboração dos projetos, especificações e orçamentos das obras a serem licitadas. Aliado a outros fatores, este fator leva a descuidos e erros na elaboração dos documentos técnicos, que servirão de base para que os licitantes preparem sua proposta. Para a Comissão de Licitação, “caso um erro no projeto básico passe despercebido por nós e os licitantes não se manifestarem, ele poderá ser uma ferramenta para que o vencedor da licitação ganhe mais do que o valor apresentado na sua proposta comercial (até 25% para obras, podendo chegar a 50% do valor no caso de reformas)”.

4.2.3 Qualidade no Processo Licitatório da Obra Pública

Constata-se no município que não há diferenciação entre os diversos tipos de obras, pois se considera apenas o valor total da obra. Uma série de fatores deve ser observada para a escolha da melhor linha de ação a seguir na contratação de uma empresa, como vulto da obra, complexidade de execução, dificuldade de obtenção de matéria prima de qualidade e mão de obra qualificada no local entre outros. Entretanto, a legislação estabelece que para valores diferentes definem-se modalidades de licitação diferentes, isto é, a forma de licitar torna-se menos simples, mas o critério de escolha da proposta mais vantajosa, o tipo “menor preço”, não se modifica.

O que se percebe no município que as obras são muito distintas com valores diferentes, mas que devido a sua natureza necessitam do mesmo tempo para elaboração de suas propostas. Sendo assim, o critério preço acaba sendo o único indicador de necessidade de tempo de elaboração de propostas, sendo que em 2012 o município tinha uma obra de quinhentos mil reais que exigiu muito mais tempo de orçamentação do que a execução de uma terraplenagem no mesmo valor. Desta forma, deixa-se de lado a complexidade da obra na determinação do tempo de elaboração dos editais e das propostas.

Além do fator tempo, outro aspecto que dificulta a obtenção de uma fórmula para licitação e contratação de obras públicas é os poucos profissionais de arquitetos e engenheiros

no quadro permanente da prefeitura, que são essenciais para a elaboração de projetos, especificações e orçamentos que atendam a necessidade do objeto a ser licitado. “Com o mercado aquecido e com os bons salários pagos pela iniciativa privada, poucos engenheiros ficam no quadro permanente do município. Além disso, os poucos profissionais existentes nas secretarias não são devidamente capacitados e treinados para participar do processo, sendo que a maior parte das vezes são assistentes administrativos que cuidam de todo o processo”.

Outra questão relacionada à qualidade é a empresa, ao passar pela fase de habilitação, não poder mais ser desclassificada na abertura das propostas por aspectos da fase anterior. Como o critério de análise é o menor preço, muitas vezes é possível que a diferença de valores entre a primeira e a segunda colocada seja pequena em relação à diferença de capacidade entre elas. O Engenheiro C exemplifica essa situação ao constatar que “em 2011 no processo licitatório de um Centro Municipal de Educação Infantil uma empresa A com dois anos de existência, que realizou apenas uma obra de grande vulto da licitada e teve como proposta o valor de R\$ 999.000,00 e a empresa B com vinte e dois anos de experiência e onze obras do vulto da licitada, mas com uma proposta de R\$ 1.000.000,00. Provavelmente, em uma licitação privada, a empresa “B” seria a contratada, pois a diferença de valores é irrelevante em relação à diferença de experiência, mas em se tratando de licitação pública, o critério menor preço acabou obrigando a Prefeitura a contratar a empresa A”. Esse exemplo, apesar de se restringir a um único parâmetro, ilustra o problema de se contratar pelo menor preço, pois quando a diferença entre os valores se torna insignificante, o critério avaliação da capacidade técnica pode passar a ser mais vantajoso.

Dessa forma chega-se a dificuldade de se estabelecer uma equação que determine o que é mais vantajosa, a proposta de menor preço ou a de melhor capacidade técnica.

Obras simples de pouco valor não justificam que uma empresa tenha obrigatoriamente uma grande experiência profissional ou aplique processos modernos e mais eficientes para executá-las, sendo o critério preço, em conjunto com outros, mais aceitável. Mas obras mais sofisticadas, com instalações mais modernas, necessitam de empresas que tenham uma maior capacidade técnica para a sua execução. A dificuldade está, utilizando parâmetros objetivos, em definir qual critério usar em cada caso.

4.2.4 Consequências do Atual Processo Licitatório

As consequências dos problemas apontados são empreendimentos que, mesmo tendo passado pelo crivo técnico, apresentam problemas de toda ordem, seja de concepção, execução ou funcionamento. Em Araucária, diversas edificações apresentam problemas, muitas delas com menos de um ano de construção, um prejuízo imensurável a população.

As figuras apresentadas abaixo são constatações de problemas levantados em edificações com menos de um ano de construção, sendo algumas delas datadas mesmo antes de terem sido ocupadas. Os problemas construtivos apontados são reflexos da falta de especificação em projeto, memorial e/ou orçamento, o que acarreta na aplicação de materiais inadequados e execução em desconformidade. O Engenheiro B coloca que “é muito comum problemas dessa natureza acontecerem por falta de especificação em projeto”.



Figura 01: Vãos entre batente da porta e parede reflexo da madeira de baixa qualidade em habitação popular.

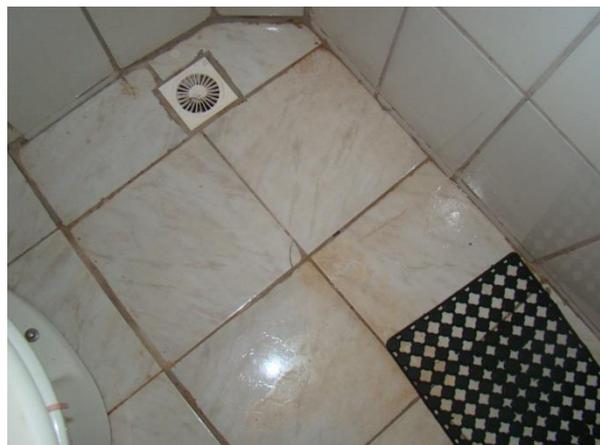


Figura 02: Caimento inadequado do piso por falta de detalhamento dos caimentos de uma habitação popular



Figura 03: Esquadrias de péssima qualidade em habitação popular



Figura 04: Aplicação de Tinta inadequada para a parede em habitação popular.



Figura 05: Projeto estrutural básico acarretou na falta de verga nas janelas.



Figura 06: Falta da especificação do caimento do piso em memorial descritivo.



Figura 07: Descolamento do grafiato da parede em wood frame.



Figura 08: Falta de detalhes da cobertura acarretou na falta de rufos e calhas.



Figura 09: Projeto hidráulico preliminar fez com que "gambiarras" fossem feitas na obra.



Figura 10: Os pouco profissionais no quadro da Prefeitura não conseguem fiscalizar as obras de forma adequada.

5. PROPOSTA

5.1 Desenvolvimentos da proposta

Muitas mudanças podem ser adotadas no sentido de melhorar o processo de seleção e contratação de obras públicas sem necessariamente modificar a legislação vigente. A própria Lei 8.666/93 permite a elaboração de normas internas de cada Órgão Público, que tem como objetivo definir procedimentos para cada etapa do processo licitatório, desde que seus princípios e artigos não sejam burlados.

Um procedimento que poderia ser adotado pela municipalidade e que independe da Lei de Licitações e que garante um efeito imediato na melhoria da licitação e contratação das obras públicas é a definição de um plano de obras antecipado para cada órgão. O plano de obras consiste em um calendário com a previsão de todas as obras e seus respectivos créditos para uma determinada secretaria municipal durante o ano. Dessa forma, o objetivo desse plano é permitir que cada secretaria organize o seu calendário de licitações e que tanto a Comissão de Licitações prepare o edital e seus anexos de forma cuidadosa e ordenada como o

licitante possua um tempo maior para elaborar sua proposta. A falta de planejamento só é justificada para obras emergenciais ou fruto de acontecimentos recentes como manutenção predial, onde a danificação de uma rede de esgoto ou a queima de um transformador não poderiam esperar entrar no plano de obra do ano seguinte, caracterizando uma situação de emergência. As demais obras, principalmente as novas, não podem surpreender as secretarias, devendo ser previstas com antecedência.

A elaboração antecipada de um plano de obras revela outra necessidade: a distribuição de recursos. A previsão realista de recursos, com um cronograma de desembolso confiável e que esteja ajustado com o cronograma físico-financeiro das diversas obras, a empresa vencedora reduzirá o seu percentual de riscos e eventuais despesas indiretas de suas propostas. Essa redução implicará na diminuição do preço final da obra e principalmente na garantia de conclusão da obra, uma vez que o atraso do pagamento reduz o lucro do contratado, podendo causar a diminuição do ritmo ou mesmo paralisação da obra.

O planejamento antecipado de obras previstas para um determinado período permite que o tempo para entrega das propostas possa ser aumentado. A Lei de Licitações define prazos mínimos, mas devido a impugnações administrativas esses prazos dificilmente esses prazos são estendidos. Dessa forma, com o planejamento antecipado o município de Araucária poderia, dentro da complexidade de cada contrato, definir prazos compatíveis com as dificuldades encontradas para elaboração dos respectivos orçamentos, não baseando essa definição apenas no valor orçado para cada obra.

Outro ponto que se deve ter muita atenção é com relação ao projeto básico, pois este servirá de base para a elaboração das propostas técnicas. Por ser a base das licitações, é importante que esses projetos sejam bem elaborados e isentos de falhas. Para que isso não aconteça é preciso tempo, meios e pessoas habilitadas, no caso engenheiros e arquitetos. Atualmente a Secretaria de Planejamento é quem elabora os projetos básicos. Entretanto, dado a carga acentuada de atribuições deste órgão, os poucos profissionais presentes acabam não desenvolvendo os projetos a nível executivo. Assim, durante a execução da obra, começam a aparecer surpresas e problemas não previstos anteriormente, criando situações de atraso a aditivos diversos. Dessa forma, o município necessita, além da contratação de mais profissionais da área de engenharia, da existência dos projetos complementares (fundações, estrutural, instalações e outros), pois permite o levantamento de quantitativos mais próximos da realidade, facilitando a preparação do orçamento tanto do edital como dos licitantes.

Outra questão importante é que, devido às limitações de exigência prevista em Lei na fase de habilitação, um número ilimitado de empresas pode se habilitar para participar de licitações de obras públicas. Verificam-se muitas empreiteiras mal estruturadas no qual existe um engenheiro responsável por diversas atividades concomitantemente, como orçamentação, planejamento, projeto executivo, responsável técnico pela execução da obra, administração da empresa entre outros, pois há poucas exigências técnicas para o funcionamento de uma construtora. Além disso, a municipalidade não pode determinar que uma empresa tenha conhecimentos profundos sobre a legislação vigente e outros assuntos relativos a licitações e contratos, apesar de que, legalmente, o desconhecimento da lei não pode ser aceito como justificativa por seu não cumprimento. Assim, a Prefeitura poderia criar um departamento ou setor específico para prestar um serviço de divulgação de informativos e preparação de palestras e cursos sobre os temas: licitações e contratos, sistemas de qualidade, planejamento e controle de obras, engenharia de custos e outros assuntos que podem trazer uma melhoria na qualidade da elaboração das propostas, como também na execução dos contratos. A desinformação é um mal que pode ser combatido com medidas de custos relativamente baixos e boa vontade das pessoas envolvidas.

Por fim, a questão da exigência contratual de certificados de qualidade em licitações públicas, que não é permitida, pois fere os princípios da igualdade e legalidade. Apesar da proibição, o incentivo à aplicação dos sistemas de qualidade em obras é uma iniciativa saudável para as empreiteiras, pois os requisitos exigidos propiciam melhorias nos diversos setores da empresa e, conseqüentemente, bom para a municipalidade, que se tornará um cliente com produtos e serviços com uma garantia maior de que os requisitos pré-estabelecidos pelo contratado. Porém deve ressaltar mais uma vez o respaldo legal dos acordos setoriais, pois são mecanismos que permitem uma exigência de certificação sem ferir o princípio da isonomia. Através de acordos setoriais, criou-se uma possibilidade legal de aplicação do PBQP-H pelos órgãos públicos que licitam obras. Para servir de roteiro para padronização de procedimentos a serem adotados, a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República criou o Manual para Sensibilização Estadual do PBQP-H com o objetivo de:

“... oferece aos Representantes Estaduais do PBQP-H e aqueles interessados em prover a adesão de seu Estado ao Programa um conjunto padronizado de documentos que permitam registrar as etapas básicas da sensibilização estadual, bem como oferecer aos agentes dos setores públicos

e privado a documentação básica para a formalização da adesão.” (PBQP-H, 2003).

A aplicação do programa PBQP-H pelo município de Araucária traria grandes resultados para melhoria da qualidade das obras executadas. Uma vez que os Estados estão aderindo, caberia também aos municípios, em especial Araucária, a adesão ao programa, com o objetivo de se estabelecer critérios e prazos para a implantação gradual do processo de qualificação das empresas construtoras, de acordo com o Sistema de Qualificação de Empresa de Serviços e Obras – Construção (SiQ-C).

5.2 Plano de implantação

A elaboração do plano de obras por cada secretaria deve ser realizada da seguinte forma:

- Cada secretaria deve organizar o conjunto de obras e serviços de engenharia para o ano seguinte tendo como prazo máximo o mês de Outubro.
- Cada secretaria deve prover nas leis orçamentárias dotação para as respectivas obras e serviços.
- A Comissão de licitação então deverá elaborar os editais de licitação baseado nas informações prestadas pela secretaria interessada.
- Acompanhamento pela secretaria interessada de todo o processo de licitação, desde a fase de habilitação até a abertura das propostas.
- Com todos os procedimentos adotados, o planejamento das obras do ano seguinte irá seguir o calendário planejado, incorrendo em imprevistos.
- Durante todo o processo deve-se verificar se cada secretaria está planejando as obras para o ano seguinte, de forma a evitar que no decorrer do ano corrente apareçam obras não previstas.

Com relação à implantação de programas de qualidade em processos licitatórios, os passos apresentados no manual descrevem a sequência de procedimentos que se deve seguir para implantação do Programa, que começa com a primeira reunião de sensibilização, realizada por técnico enviado pela Coordenação Geral do PBQP-H. A coordenação já tem pronta uma apresentação padrão atualizada, que é utilizada em todas as reuniões de sensibilização. Os

passos seguintes são: a escolha de um coordenador, a adesão, através de um termo de adesão, que implica em uma expectativa de que seja formalizado o compromisso entre o setor público e o privado, e de que os requisitos consensados no âmbito do PBQP-H passarão a ser gradualmente exigidos quando das contratações e licitações. Além desses passos, existe a implantação do PBQP-H, através do Programa Setorial, elaborado de acordo com o roteiro abaixo:

1. Listar as entidades representativas do setor.
2. Listar as empresas associadas e sem campo de atuação.
3. Diagnóstico da qualidade do setor: resumir o diagnóstico da atual situação do setor, indicando os programas de gestão da qualidade existentes ou em desenvolvimento.
4. Estimativa do número total de empresas, produção anual total do setor, geração de empregos do setor, indicador global de HH/m² de construção, etc.
5. Normalização técnica: listar as normas técnicas existentes com resumo do assunto (título), listar as normas que devem ser atualizadas e elaboradas, listar as normas técnicas de empresas e/ou associações que poderão constituir-se em textos-base, listar os manuais técnicos específicos com o mesmo objetivo do acima referido.
6. Definir metas e prazos para a implantação das diferentes atividades do PBQP-H. (PBQP-H, 2003).

Contudo, para melhorar o desempenho de suas atividades e servir de exemplo para as construtoras, é interessante que o órgão público também aplique um sistema de qualidade em sua administração, contribuindo assim para sua melhoria contínua e atendendo as necessidades das partes interessadas de forma satisfatória. Pois não tem sentido o contratante exigir aplicação de sistemas de gestão de qualidade em suas obras por parte dos contratados, sem que as aplique em sua própria organização.

Para a elaboração de propostas em licitação de obras públicas, a empresa que participar da licitação deve reunir sua equipe técnica e orientá-la da seguinte forma:

Primeiro: Todas as especificações e projetos anexos deverão ser estudados. Todas as dúvidas técnicas deverão ser retiradas diretamente com o arquiteto ou engenheiro responsável pelo projeto básico. Caso seja observado algum erro no projeto ou especificação, a Comissão de Licitação deverá ser comunicada oficialmente por escrito, para que corrija o edital e comunique a todos os participantes.

O licitante deve marcar uma visita ao local da obra, de preferência acompanhado de um engenheiro da administração que tenha participado da elaboração do projeto básico.

Muitos empreiteiros irresponsáveis só vão ao local da obra após a assinatura do contrato, ficando sujeito a surpresas desagradáveis no decorrer da obra.

Segundo: Paralelamente, caso a empresa tenha uma assessoria jurídica, o empreiteiro solicitará a confecção da parte formal da proposta: declarações em papel timbrado, número de cópias autenticadas, certidões negativas, atualização cadastral e outros. Esta fase é a maior causa da desclassificação das empresas participantes.

Terceiro: Após a equipe técnica estudar todos os anexos, o orçamentista levantará todos os quantitativos e fará o seu próprio orçamento, sem se basear no orçamento do edital. Este procedimento evitará a indução ao erro. Muitas propostas são verdadeiras cópias de orçamento, com uma redução proporcional de preços em todos os itens. As empresas que ganham licitação desta forma frequentemente têm prejuízos no final da obra, isto quando conseguem chegar ao final.

Quarto: Com o seu orçamento finalizado, ajustá-lo com o orçamento do Edital, não se preocupando com as pequenas distorções. Caso as diferenças sejam grandes, informar por escrito a Comissão de Licitação. O orçamento do edital é informativo, sendo aceitáveis pequenas diferenças de quantitativos. Além do mais, o que define o serviço a ser contratado não é o orçamento, mas sim as especificações e projetos.

Quinto: Com o seu preço já definido, finalizar a parte formal e entregar a documentação dentro do prazo previsto. Uma revisão em toda a documentação é importante, para evitar a desclassificação por possíveis erros.

Tecnicamente as falhas são poucas, pois o orçamento apresentado no Edital serve de base para elaboração das propostas e a diferença de quantitativos não pode ser considerada como erro. As falhas mais comuns são na parte formal da proposta tais como: não assinatura do orçamento pelo responsável técnico da empresa, não cumprimento dos prazos legais de cadastramento e apresentação das propostas, erros de digitação e falta de documento na proposta, como ficha técnica, declarações e outros.

5.3 Recursos

Para a adoção das melhorias necessárias, serão necessários conscientização e capacitação de todos os envolvidos nos processos de licitação, desde os funcionários das secretarias de origem até aos membros da Comissão de Licitação. Dentre os recursos

financeiros para a implantação, será necessário um investimento inicial na contratação de uma empresa para a capacitação dos funcionários. Essa capacitação poderia ser organizada e ministrada pelos próprios funcionários, mas dado à falta de pessoas no quadro, é mais viável a contratação.

5.4 Resultados esperados

Espera-se com a adoção de todas as melhorias apontadas que a prefeitura passe a ter um maior controle das obras em andamento. Além disso, algumas melhorias apontadas ajudarão não somente o município como também os licitantes na elaboração de suas propostas. As pequenas medidas ao serem adotadas poderão garantir qualidade das obras públicas, beneficiando a população araucariense com equipamentos públicos que cumpram a função pelo qual foram construídos.

5.5 Riscos ou problemas esperados e medidas preventivo-corretivas

A implantação de qualquer melhoria pode representar aos funcionários uma ameaça. Mudar o jeito de fazer as coisas ameaça o status quo individual, gerando medo e incerteza. E quando esse medo é compartilhado por todos os funcionários, a resistência aumenta. É preciso que toda a equipe perceba a mudança como uma evolução positiva.

A Prefeitura de Araucária precisa encontrar formas de lidar com as pessoas, seus interesses e percepções. As pessoas são diferentes umas das outras, com comportamentos e atitudes diferentes, e se não houver uma percepção positiva de que a mudança é interessante para cada um, a implantação das melhorias irá falhar.

A comunicação eficaz sobre os motivos e a necessidade da mudança é fundamental. Funcionários bem informados poderão comprometer-se com o processo, fortalecendo a cultura e assumindo os novos valores da organização. Eles são os responsáveis pela execução das operações, das tarefas, comunicam-se e interagem entre si. Para aceitar a mudança, precisam conhecer a sua razão para que não se sintam ameaçados. Dessa forma, é preciso que a Comissão de Licitação promova a sensibilização interna dos funcionários, por meio de capacitações, palestras e seminários, de forma a envolver todos no processo.

7. CONCLUSÃO

Atualmente o tema licitações está em constante exposição na mídia e meios de comunicação, geralmente explorado de forma negativa. Dentro os assuntos explorados, estão os aspectos relacionados com a péssima qualidade das obras públicas.

Propôs-se no presente trabalho a análise do processo licitatório e contratação de obras públicas no município de Araucária e seus problemas, apresentando as dificuldades de se obter qualidade em obras públicas, e propondo procedimentos para melhoria do processo.

Fica evidente a busca de um objetivo comum na licitação e contratação, seja em Araucária ou em outro município, seja no setor público ou privado: a procura de uma proposta mais vantajosa, onde a contratante tenha sua obra de acordo com o especificado, e o contratado receba um preço justo pelo seu trabalho. Para que a Prefeitura de Araucária atinja tal objetivo, deve reformular o seu processo licitatório, a começar pelo critério de seleção pelo “menor preço”, que indiscutivelmente é falho e ineficaz, pois sua aplicação parte do pressuposto que o objeto está bem descrito e definido no contrato, o que não ocorre na contratação das obras.

Outros aspectos foram apontados como importantes para a melhoria do processo licitatório, principalmente o desenvolvimento de sistemas de definição de obras e análise de qualificação de empresas.

As sugestões de melhorias relacionadas às mudanças de procedimentos permitem a obtenção de obras de qualidade e de acordo com as necessidades da municipalidade, como melhoria dos projetos e especificações, divulgação e preparação de palestras sobre temas inerentes ao assunto (legislação, engenharia de custos, sistemas de qualidade, outros) e estímulo à aplicação de sistemas de gestão de qualidade, tanto nas empresas contratadas como também nos próprios órgãos públicos. Como exemplo, cita-se a adesão de diversos Estados ao PBQP-H, como o Paraná, demonstrando a viabilidade do caminho apresentando.

Dentre todas as sugestões, a exigência contratual de certificação de qualidade é uma realidade no setor privado, sendo também uma tendência para contratos públicos. Com o crescente número de construtoras certificadas, aliados a acordos setoriais, a cobrança de certificação passará a ser juridicamente viável, pois não irá ferir um dos princípios fundamentais da licitação pública, que é a isonomia entre os participantes.

Apesar de todas as dificuldades apresentadas, dos obstáculos legais e da falta de informação, é possível conseguir qualidade em obras públicas.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União no 191-A, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL, Lei 8666, 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. Diário Oficial da União no 127, de 06 de julho de 1994.

BRAUBNERT, Rolf Dieter Oskar Friedrich. Como Licitar Obras e Serviços de Engenharia. Ed. Forum,. São Paulo, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8 ed. São Paulo. Ed. Dialética, 2000.

KUHN, André. Qualidade e Licitações de Obras Públicas: uma Análise Crítica. 1a Ed. Editora Appris Ltda. Curitiba, 2011.

LIMMER, Carl Vicente. Planejamento, Orçamentação e Controle de Projetos e Obras. 1 ed. Rio de Janeiro: ed. Livros Técnicos e Científicos, 1997

MEIRELLES, Hey Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo e Maria Lúcia Mazzei de Alencar. 13 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MOTTA, Cesar Augusto Pinto. Qualidade das Obras Públicas em Função da Interpretação e Prática dos Fundamentos da Lei 8666/93 e da Legislação Correlata. Disponível em: http://www.ibraeng.org/public/uploads/publicacoes/1188400938100qualidade_das_obras_publicas.pdf. Acesso: 09/11/2013.

OLIVEIRA, Karina Angélica de Souza Lima. Qualidade em Obras Públicas: um Estudo Comparativo das Metodologias Seis Sgma, ISSO 9000 e PBQP-H no RN. Dissertação de Mestrado em Engenharia da Produção da Universidade do Rio Grande do Norte. Disponível em:

http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=149615. Acesso: 23/09/2013.

PBQP-H. O Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/pbqp-h/>. Acesso em 21/10/2013.

ROCHA LIMA Jr, João da. Qualidade do Empreendimento na Construção Civil: Inovação e Competitividade. 1995. Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP – Departamento de Engenharia da Construção Civil da Universidade de São Paulo, São Paulo. 1995.