

Os Três Pilares da Qualidade nas Contratações Públicas

*Gustavo Cauduro Hermes

As contratações públicas estão em franco crescimento já há mais de quinze anos, sensivelmente incrementadas no setor de serviços com a regulamentação da terceirização. A conjunção de tendências como enxugamento da máquina estatal e incremento das áreas de atuação pública têm indicado um rumo obrigatório: o aumento da terceirização no setor público.

A contratação de fornecedores de serviços e produtos já incorpora a gestão pública desde a sua concepção. Contudo, a contratação profissionalizada e em larga escala é fenômeno contemporâneo, que remete ao início dos anos noventa, quando Jerônimo Souto Leiria lançava o neologismo *Terceirização*.

A concepção da *Terceirização* encaixou-se perfeitamente nas necessidades do empresariado brasileiro, capitaneados pela experiência ousada, arriscada e, por final, exitosa da então denominada Riocell S/A e que serviu de exemplo para um sem número de seguidores por todos os cantos do país.

A iniciativa pública jamais esteve à margem deste processo, promovendo simultâneos ajustes a esta nova proposta de gestão, de forma a implantar a *Terceirização* em quase todas as suas esferas de atuação. Aliás, cumpre ressaltar que a iniciativa pública, em sua grande parte, exagerou na dose, terceirizando em demasia, especialmente na substituição de serviços antes executados por funcionários próprios para que passassem a ser responsabilidade de terceiros, debate ainda atual quando se estuda o Decreto Federal 9507/18.

É verdade que a *Terceirização*, em sua definição original, contempla a idéia de substituição de empregados internos por execução externa, mas não se reduz a esta mera mudança que, por si só, não representaria uma vantagem. Ocorre que, para muitos gestores, esta característica da *Terceirização* é justamente seu maior atrativo, pois conseguem agregar novos "servidores" sem necessidade de concurso e sem "inchar" a folha de pagamentos.

Entretanto, a *Terceirização*, que apresenta inúmeras vantagens, tais como redução de custos, flexibilidade, rapidez de integração tecnológica, foco na atividade-fim, entre outras, tem o seu maior valor debruçado justamente num aspecto tão almejado no mundo organizacional: a qualidade. É mesmo, a qualidade é o maior benefício da *Terceirização*, não só na iniciativa privada, mas também na iniciativa pública e suas estatais, e no serviço social autônomo.

A *Terceirização*, enquanto concepção organizacional de trabalho, tem todas as condições de melhorar a qualidade do que fora contratado. Primeiro, porque a empresa

contratada deve ser especializada na atividade demandada, de modo que tem maior facilidade de acesso e atualização tecnológica, bem como amortiza com mais rapidez investimentos em ferramental, equipamentos e treinamentos, de modo a estar sempre na vanguarda. Segundo, porque esta empresa trabalha nesta atividade terceirizada de forma especializada, sendo o seu mister principal, de modo que desenvolve um poder de fiscalização crítica e ajuste de trabalho com mais rapidez e eficácia, ante o foco específico ajustado. Terceiro, porque as contratadas vivenciam diferentes situações organizacionais com seus clientes, de modo que aproveitam problemas e soluções de uma empresa para atenderem a demanda de outra, antecipando-se a riscos, sempre com ganhos de eficácia e eficiência nas soluções.

Porém, embora a *Terceirização* apresente esta tão interessante faceta de qualidade, nem todas as empresas que terceirizaram conseguiram aproveitar esta vantagem. A propósito, não seria um exagero afirmar que a maior parte das empresas que terceirizaram experimenta uma qualidade reduzida nos produtos e serviços adquiridos junto a terceiros, resultado de uma terceirização sem critério e focada em redução de custos ou mera substituição de mão-de-obra.

No entanto, existem sim organizações terceirizadas que efetivamente colhem qualidade e redução de custos concomitantemente, bastando terem implantado metodologias de estrutura, normatização e gestão adequados à terceirização.

Dentre as premissas de estrutura, normatização e gestão da terceirização, a compreensão dos três pilares da qualidade nas contratações aparece como fundamento teórico mais importante, que determina ações práticas relevantes e impactantes nas organizações.

O primeiro pilar da qualidade é coincidentemente o começo de todo o processo de contratação, representado pelas **especificações contratuais**. As especificações contratuais, que devem estar minutas antes mesmo de se conhecer o contratado, comportam desde o detalhamento do objeto no termo de referência, projeto básico ou memorial descritivo, até aspectos de responsabilidades jurídicas e definições legais inseridas na própria minuta do contrato.

No tocante a este pilar qualitativo, importa ressaltar que o detalhamento do objeto deve ser o mais profundo possível, sem que isto possa representar direcionamento ou redução do caráter competitivo do certame que deve anteceder à contratação. Isto se dá na medida em que a necessidade original haja sido devidamente identificada, pois necessidades não são direcionáveis, vez que devem ser meras identificações no plano da realidade efetiva. Ao passo que o objeto, este sim, será o fruto da imaginação do redator para solucionar a necessidade identificada.

Ou seja, objeto contratual e necessidade são coisas distintas e esta compreensão é essencial para o bom trato das especificações contratuais. Necessidade é uma carência interna que a organização apresenta; é um problema a resolver, uma falta a atender.

Objeto, por sua vez, é o produto ou serviço que atende à necessidade, solucionando o problema, suprimindo a falta.

Por esta razão é que a necessidade jamais direciona maliciosamente o certame e jamais sequer pode ser impugnada, desde que bem amparada tecnicamente, no que tange às suas origens de surgimento. E, por outro lado, o objeto delineado no contrato, e que dará os limites técnicos da licitação, deve corresponder exatamente ao suficiente para atender à necessidade original. Para tanto, é larga a utilização de estudos preliminares e pareceres técnicos, que justamente promovem o encontro e justificativa da necessidade com o objeto e, integrando o processo administrativo de contratação, servem de base aos atores do processo de contratação e desestímulo aos pretensos impugnantes do objeto licitado no edital.

Portanto, as especificações do contrato e seus anexos, especialmente do termo de referência ou projeto básico, como primeiro pilar da qualidade, exigem profunda e detalhada descrição do objeto, que depende de prévia e competente identificação da necessidade, o que, adicionalmente, ajudará o processo licitatório a ser mais célere e eficaz.

A redação da minuta contratual não pode deixar de lado, neste contexto, as chamadas métricas de qualidade, ou itens de mensuração de performance, que vão além da definição da solução objetiva, introduzindo no contrato elementos de medição relacionados à qualidade dos produtos e serviços entregues/recebidos. As cláusulas de metria da qualidade repousam sobre resultados objetivamente mensuráveis do resultado da execução do contrato e normalmente são definidas pelos profissionais com conhecimento técnico envolvidos na contratação.

Outro aspecto muito importante nas especificações contratuais diz respeito às responsabilidades jurídicas pelas ações e efeitos decorrentes da contratação. Não basta que o contratado faça bem sua atividade; é importante que os resultados sejam confiáveis e que não haja qualquer tipo de responsabilização posterior, especialmente as que possam repercutir na contratante. Neste ponto, são normalmente incluídas cláusulas de exclusão da responsabilidade da contratante em alguns aspectos e inclusão, ou extensão, da responsabilidade dos contratados em situações específicas.

As leis e regulamentos de licitação via de regra indicam estrutura clausular essencial dos contratos, mas normalmente não indicam o conteúdo de cada cláusula, de modo que contempla apenas de aspectos genéricos de temas tratados e não disposições específicas de conteúdo de cada aspecto.

Neste sentido, é importante primeiramente identificar para quê servem os contratos e, a seguir, ajustar sua redação aos reais objetivos identificados. Muito se vê ainda no Brasil contratos “jurídicos”, ou seja, aqueles redigidos com terminologia e estrutura voltados ao leitor bacharel em Direito. Porém, esta opção tem se mostrado cada vez mais inadequada, na medida em que rebusca a terminologia e complica a

compreensão do contrato ao leigo jurídico que provavelmente terá que fazer o contrato “acontecer”. Ora, pouquíssimos são os contratos que terminam na mão de um juiz ou tribunal, de modo que seu público-alvo raramente é atingido.

Por outro lado, todos os contratos administrativos passam pelas mãos e olhos de gestores técnicos que, sem conhecimento jurídico aprofundado, são responsáveis pela interpretação e condução dos termos e exigências ali inseridos, mesmo que não compreendam muito do que juridicamente esteja ali redigido.

O claro objetivo dos contratos é atender a uma necessidade do contratante, que contrata em nome e a favor de seus administrados, representados ou acionistas. Esta solução, via de regra, consiste num produto ou serviço técnico e, portanto, o contrato deverá induzir a este cumprimento, de modo que todos os seus usuários relacionados possam compartilhar informações e determinações e, efetivamente, contribuir para a solução da necessidade original, em sintonia com as disposições inseridas na redação dos contratos.

Para tanto, sugere-se que as minutas de contrato sejam redigidas, sobretudo nos seus aspectos técnicos e logísticos, pelos gestores técnicos, leigos jurídicos, com linguagem coloquial, e, posteriormente, antes do lançamento oficial da minuta de contrato, atendendo à Lei de Licitações ou Regulamento que se detenha, sejam então remetidos ao departamento jurídico para que revise o conteúdo do mesmo a fim de identificar e corrigir eventuais ilicitudes, disposições de alto risco ou nítido prejuízo, e, por fim, validarem a redação final do ponto de vista jurídico.

Uma vez bem especificado o contrato pretendido e suas delimitações, é chegada a ora de escolher a empresa que se comprometerá com o mesmo e se relacionará com a contratante, suprimindo a necessidade, admitindo eventual substituição do formalíssimo termo de contrato por outro documento afim, de acordo com a legislação aplicável a cada contratante.

Chega-se então no momento de promover o processo legal de **seleção do fornecedor**, que representa o segundo pilar da qualidade.

Conforme leis de licitações e regulamentos existentes no Brasil, a escolha do contratado pode dar-se pela competição ou pela contratação direta. A competição é a regra e se materializa através dos certames de comparação competitiva entre interessados.

A contratação direta, por sua vez, encontra hipóteses taxativas de dispensa e uma hipótese excepcional de inexigibilidade, exemplificativamente exposta em algumas indicações normativas. Trata-se de situações em que o processo competitivo se mostra inviável ou, no mínimo, desnecessário ou impertinente.

Seja de que forma for, por licitação competitiva ou contratação direta, a realidade prática tem sido implacável na condenação do processo de seleção pública de fornecedores, pois os processos públicos de seleção são, por si só, ineficazes do ponto de vista qualitativo. Esta afirmação encontra amparo nos resultados dos certames e, sobretudo, nos resultados das contratações da Administração direta e indireta, onde os licitantes vitoriosos, muitas vezes, são despreparados para atender as necessidades que lhe são apresentadas em sua suposta especialidade e culminam por descumprir os contratos, parcial ou totalmente, infelizmente de forma normalmente impune.

Muitos profissionais incompetentes apresentam-se com currículo invejável, muitas empresas apresentam atestados técnicos absolutamente adequados à contratação pretendida, demonstrando experiência e competência – em que pese sua origem suspeita, e diversas outras comprovações são apresentadas no certame, atendendo a todas as formalidades postas no processo seletivo. Contudo, o final não raras vezes se repete: descumprimentos contratuais, não atendimento, permanência das necessidades originais e enfim, frustração contratual principalmente pelas contratantes.

Logo, o segundo pilar, seleção do fornecedor, é importantíssimo, mas pouco eficaz diante do processo burocrático, imperfeito e impessoal da Licitação Pública, que sozinho não garantirá jamais uma boa escolha.

Alguns operadores públicos, até mesmo experientes, costumam culpar o tipo de licitação *menor preço* por este cenário desastroso, afirmando que qualidade é impossível diante de um critério de valorização do preço menor. Mas estão errados, pois não é este o problema.

Ocorre que o *menor preço* está longe de ser o culpado pelas frustrações no processo seletivo. Note-se que o *menor preço* somente culmina em contratações de empresas que passarem por uma exaustiva fase de habilitação. Nesta habilitação, além de aspectos jurídicos, fiscais e econômico-financeiros, avaliam-se as condições técnicas das propostas no que concerne a recursos humanos e materiais, envolvendo capacidade teórica (currículos), operacional (estrutura) e experiência comprovada (histórico atestado). Logo, não é somente o menor preço o critério de seleção, nunca, nem no tipo *menor preço*. Os aspectos todos de todo tipo de licitação são normalmente exigidos em todos os certames; o que varia é qual deles é eliminatório e qual tem aplicação classificatória para escolha do vencedor. E a qualidade, neste aspecto, nunca é deixada de fora.

Nestes casos, o menor preço é o atributo que diferencia os licitantes comprovadamente capazes de atender ao contrato. Portanto, se não atender às exigências de habilitação do certame, especialmente as técnicas, o interessado será sumariamente inabilitado, sequer interessando o preço baixo ofertado.

Logo, o tipo mais usado de licitação no país - o de *menor preço* - continua sendo inclusive o mais indicado, considerando as realidades qualitativas dos fornecedores, pois, a rigor, não permite contratar empresa com qualidade abaixo da exigida na disputa.

Paradoxalmente, para incrementar ainda mais esta discussão, cumpre ressaltar a realidade atual de grande parte das administrações públicas licitadoras deste país: os licitantes vencedores ultrapassam a fase de habilitação, com aprovação inclusive técnica, e são adjudicados em contratos que não conseguem cumprir. E isto tem acontecido com certa frequência, sobretudo em contratos mais complexos ou de exigências técnicas mais apuradas. Então, onde está o erro que conduz a esta realidade alarmante?

É verdade que parte desta responsabilidade pode ser atribuída à estrutura do processo licitatório que, buscando transparência, impessoalidade e lisura na seleção de fornecedores, acaba por engessar e dificultar a atuação do gestor público na seleção da melhor proposta. Mas não é a principal causa deste cenário. A explicação encontra-se no terceiro pilar da qualidade: **a gestão/cobrança dos contratos.**

Este terceiro pilar compreende todos os procedimentos pós-licitação. Desde a convocação e assinatura do contrato, reuniões e definições técnicas com as empresas contratadas, fiscalização intensiva do cumprimento contratual, medição constante de resultados, documentação do histórico contratual, promoção de ajustes contratuais, aplicação de sanções, rescisão, e, enfim, tudo o que se relacione com o cumprimento dos compromissos assumidos.

É fácil constatar no cenário público brasileiro uma preocupação bastante grande e um investimento correspondente em processos licitatórios, seja em treinamento, seja em estruturação e instrumentalização interna. Na busca pela excelência administrativa e melhoria da máquina pública, muitos gestores voltaram-se concentradamente para os processos de seleção de fornecedores, buscando, a partir daí, melhorar a qualidade nas contratações administrativas. Agora com o advento da Lei das Estatais e o surgimento de regulamentos mais ousados nos processos de seleção e licitação, boas novidades apareceram, melhorando o processo de escolha. Mas ainda assim esta iniciativa resume-se ao pré-contratual, não conseguindo prevenir o grande número de atividades relevantes existente a seguir.

Esta preocupação é louvável, pois que essencial neste país melhorar as licitações públicas, que por vezes colocam os gestores internos em papéis de atores em peças de teatro escritas pelo mercado organizado. Contudo, é absolutamente visível o descaso e desproporção com que se trata da gestão de contratos, embora tenha recebido substanciais incrementos no Brasil mormente a partir 2008, quando o Ministério do Planejamento atraiu a si a missão de provocar melhorias de gestão, e inaugurou inclusive, em âmbito de indicação nacional, a divisão de papéis entre gestores de contratos, fiscais técnicos e fiscais administrativos.

Após trabalhos técnicos profundos, envolvendo a fase interna e preparatória da licitação, onde estudos e planejamentos são discutidos por inúmeros profissionais, e depois da promoção de competição franca entre empresas interessadas, costuma-se contratar os fornecedores melhor classificados e atirá-los à sorte de gestores e fiscais de contratos normalmente ou despreparados, ou desamparados, ou ainda sem acesso à mínimas ferramentas para o bom acompanhamento do contrato. Busca-se a seleção perfeita e, mesmo diante de indícios de não atingimento deste primeiro objetivo, não se trabalha com afincos pós-contratação, tratando o restante como fatalidade do processo, comportando algumas exceções, é claro.

Após a contratação da empresa escolhida/vencedora é que se chega próximo ao objetivo máximo de todo o processo de contratação – o atendimento de uma necessidade – a solução contratada. Logo, é nesta hora que as atenções devem ser redobradas, de forma que o gestor público tenha uma participação ativa e determinante na obtenção dos resultados esperados daquela contratação. É nesta hora que muitos contratados encontram seus limites, descumprem contratos, e alguns até mesmo tentam ludibriar a fiscalização, por vezes de modo bastante rudimentar.

A Lei de Licitações, demonstrando a preocupação parlamentar com a gestão de contratos, é rigorosa ao obrigar as Administrações Públicas a terem gestores de contratos dedicados ao acompanhamento e fiscalização dos vínculos firmados com terceiros fornecedores de produtos e serviços. O artigo 67 desta Lei é claro ao determinar, justamente, o acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos por profissional especialmente designado; isto desde 1993. Com o advento de leis seguintes evoluindo o tema e sobretudo com a proliferação de regulamentos de estatais que têm especialmente incorporado as boas práticas há anos indicadas pelo Ministério do Planejamento, tem-se uma evidente evolução normativa, um dos passos essenciais para atacar este problema da carência na gestão dos contratos.

Os contratados precisam ser acompanhados e cobrados por todas as obrigações especificadas em contrato e os descumprimentos devem ser punidos na forma da Lei, dos regulamentos próprios e do próprio contrato. Estas providências de sancionamento repercutem em diversos aspectos da gestão pública, mormente na formação da imagem corporativa e no cumprimento das obrigações funcionais pelo gestor atuante.

No tocante ao cumprimento das obrigações funcionais, o raciocínio, em que pese simples, tem sido pouco praticado. O funcionário público engajado na gestão de contrato com fornecedor tem como principal atribuição fazer cumprir o contrato, com respeito aos seus termos principais e anexos porventura existentes, e à Lei e regulamento aplicável, atendendo ao Princípio da Legalidade. Logo, exigir tudo o que está descrito no contrato e/ou previsto na norma aplicável é nada menos que o mínimo que o gestor de contratos deve fazer. Contudo, diante de contratos defeituosos ou inadequados à situação fática enfrentada, cabe ao gestor diligenciar pela providência reclamada, mesmo que estejam fora de sua competência, caso em que provocará a autoridade competente. É o que diz a Lei!

E mais: se o gestor de contratos deixar de impor ao contratado algum tipo de sanção ou obrigação contratual, de modo a favorecê-lo, em detrimento de claro prejuízo para a Administração contratante, estará a cometer falta funcional grave, com implicações em sua carreira profissional. Sem esquecer de possíveis responsabilizações que possam incorrer sobre ele, de cunho até indenizatório ao erário ou à estatal, até mesmo por possível configuração de improbidade administrativa.

A guisa de exemplo, imaginemos que, num contrato de prestação de serviços firmado por um ano, de valor total equivalente a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) exista cláusula de multa por qualquer tipo de infração fixada em 10 % (dez por cento) do valor total do contrato. Suponhamos que o contratado descumprisse o contrato, executando serviço diverso do especificado contratualmente e o gestor, no sentido *lato*, além de não sancioná-lo, atestasse o cumprimento dos serviços mal feitos determinando o pagamento. Trata-se de um caso típico de ilícito, ato contrário à norma aplicável, em que um gestor público, independentemente de seu nível de conhecimento ou intenção, causou prejuízo à sua empregadora e responderá por isto, podendo, em última análise, ser demitido/exonerado, perder benefícios ou gratificações e mesmo ter que pagar a multa que deixou de aplicar ao contratado, de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), além de, eventualmente, o prejuízo pelo que indevidamente permitiu ocorrer ao admitir pagar pelo que não foi recebido – com o seu impróprio ateste. Claro que se vários profissionais fossem envolvidos neste imbróglio cada um responderia na proporção de possível ato ilícito praticado.

A situação hipotética acima relatada soa como normal, e a lógica da solução também, o que até é preocupante. Por esta razão, enfatiza-se que a gestão e cobrança dos contratos é, em primeiro lugar, dever de todas as administrações públicas do Brasil, que o fazem, ou deveriam fazer, através dos seus profissionais gestores de contratos. Ressalte-se ainda, por oportuno, que a permissão de contratar terceiros para apoiar este trabalho, contida na parte final do caput do referido artigo 67 e admitida em tantos regulamentos e normas próprias pelo Brasil, não abre caminho para quarteirização que determine uma espécie de terceirização da responsabilidade pela gestão, pois que permite um trabalho de assessoria para subsidiar a gestão, não deixando brechas para a Administração desobrigar-se do cuidado com a gestão dos seus contratos, apenas permitindo melhor instrumentalização.

Portanto, a gestão de contratos é obrigação legal inafastável do gestor público, que deve promovê-la diretamente, com eventual ajuda de terceiros, a fim de fazer cumprir com todas as obrigações e vínculos contratuais com terceiros.

Esta gestão dos contratos repercute na formação da imagem corporativa do tomador contratante, da Administração Pública como um todo e de cada estatal em particular, em última análise. E, como se provará mais adiante, consiste em essencial medida de ajuste e aprimoramento do processo seletivo de fornecedores, sim, impacta

na eficácia da licitação pública, resolvendo o problema antes posto da ineficácia do processo de licitação, e afastando o fantasma da queda de qualidade pelo menor preço.

Toda organização (empresa, órgão, instituição formal e informal, etc.) sustenta duas imagens no mercado. Considerando que mercado é o conjunto formado por vendedores e compradores, englobando tomadores e prestadores de serviço – oferta e procura, é de se deduzir com facilidade que toda e qualquer organização formará uma imagem enquanto fornecedora (perante seus clientes, beneficiários, administrados, etc.) e outra enquanto contratante (perante seus fornecedores, de bens e serviços, contratados portanto).

Desconsiderando a primeira imagem, perante destinatários dos produtos e serviços fornecidos, por ter variação enorme e especialmente ligada a cada origem e sentido de criação de cada organização, com pertinência restrita ao marketing e pouca ou nenhuma influência no tema em foco, vale concentrar as atenções sobre a imagem perante o mercado fornecedor, a imagem enquanto contratante, de compradora, de tomadora, de locadora, de quem contrata e se compromete a pagar.

Ora, quais atributos são importantes para agregar a esta imagem? E quais efeitos desta imagem a consolidar? A resposta a estas indagações informará exatamente como os fornecedores contratados vêm a sua contratante, e a lista de atributos é enorme, senão interminável.

Por conta disto, ressalte-se, por critério de relevância e oportunidade deste estudo, o atributo da rigidez, consubstanciado na cobrança incessante de todas as obrigações contratuais por parte da contratante.

Sem sombra de dúvida, este atributo é o mais importante. O contratado deve enxergar a contratante, através do seu gestor de contratos, com total respeito e apreensão, sabedor de que os descumprimentos serão percebidos e sancionados.

Se este atributo realmente for reforçado e percebido pelo mercado fornecedor, o que só é possível mediante a atuação implacável e uniforme dos gestores de contratos, o resultado aparecerá na qualidade dos resultados dos contratos – produtos e serviços fornecidos de acordo com as especificações e dentro dos prazos pactuados, facilitando a gestão e o ateste, e suprimindo a necessidade original, razão de ser de tudo que se debate neste artigo. Quando assim não acontecer, as empresas ruins, descumpridoras do compromissado, serão banidas primeiramente pela rescisão e secundariamente pela aplicação de sanções restritivas de direitos de participação em novos certames.

Infelizmente muitas instituições da Administração Pública não instalam esta rigidez pelo receio de terem que rescindir os contratos e sofrerem com a solução de continuidade. É verdade que pode ocorrer, mas para todo ganho há de se pagar antecipado com algumas renúncias. Mas esta “desculpa” perdeu enormemente força com o advento da Lei das Estatais, pois que restou sobejamente facilitada a contratação de

remanescente contratual junto aos demais licitantes, inclusive pelo seu próprio preço de certame, não existindo mais a limitação intransponível de ter que aceitar o contrato pelo mesmo preço do vencedor.

A imposição de rigidez no acompanhamento e fiscalização dos contratos, em sequência, traz bons resultados no processo de seleção de fornecedores, pois aqueles licitantes incompetentes que ganhavam ou ganhariam pelo menor preço mas não detém qualidade mínima para atender às especificações dos contratos vão se afastar dos certames espontaneamente (pois sabem de suas limitações), na medida em que os contratos não atendidos passarão a significar, certamente, prejuízo econômico, graças ao empenho percebido da fiscalização e às sanções daí efetivamente advindas. A grande maioria dos licitantes sabe de antemão de suas limitações técnicas, mas não acredita que possa sair perdendo numa licitação ou contrato público. Bom comecem a acreditar nisso!

E mais, a fiscalização intensiva passa a perceber mais nitidamente as lacunas de sua principal ferramenta de trabalho – o termo de referência ou projeto básico e o contrato – de modo a que suas críticas repercutam na melhoria das redações deles e, por conseguinte, diante de gestores atentos e rígidos (não radicais) cobrando ações e resultados dos contratados, debruçados sobre exigências detalhadas e específicas, é consequência natural a melhoria do universo de contratados recorrentes nas licitações da instituição, mesmo que se use o tipo *menor preço*.

Portanto, a síntese da proposta deste artigo consiste em sepultar o círculo vicioso muito presente nos dias de hoje, configurado pelos contratos com texto inadequado e/ou genérico, cujos executores contratados foram escolhidos num processo em que baixaram demasiadamente os preços, em virtude de não temerem a fiscalização pouco atuante e nada punitiva da contratante, mesmo sabendo que dificilmente conseguiriam cumprir integralmente o ajustado. Trata-se de um mercado conhecido pela presença de empresas aventureiras e incompetentes, que descumprem sucessivamente os contratos firmados e, mesmo assim, aumentam sua participação a cada ano.

Em lugar disto, propõe-se a sustentação de um círculo virtuoso consistente em contratos profundos e detalhados (revistos e ajustados corriqueiramente), cobrados rigidamente dos contratados pelos gestores, no sentido amplo que abarca os fiscais, de contratos (instrumentalizados para este mister), de modo a desestimular a participação em licitações de interessados que não tenham certeza de sua condição de cumprimento contratual, por temerem a punição contratual.

Esta proposta, alicerçada em três pilares básicos – especificações contratuais, seleção de fornecedores e gestão/cobrança dos contratos – além de oferecer resultados no curto prazo, acaba por impor ganhos de médio e longo prazos, sobretudo no tocante à qualificação do mercado fornecedor e das soluções contratuais, o que atende especialmente os princípios da eficácia e eficiência, sem deixar de lado o sempre presente princípio da economicidade, na medida em que, além do mercado de

“competentes” promover salutaras disputas com redução “responsável” de preços, o fato das soluções contratuais serem confiáveis e adequadas promove certamente uma redução global de custos na Administração Pública, ante a eliminação dos retrabalhos e mesmo pela eficácia e confiabilidade conquistados.

**Gustavo Cauduro Hermes é administrador e advogado, especializado em Gestão de Contratos na Administração Pública e autor do livro que inaugurou o tema na história do Brasil em 1998. Sócio-diretor da consultoria AUGURE Desenvolvimento Empresarial, colaborador e conferencista de diversas renomadas instituições, donde se destacam a JML o INGEPE - Instituto Nacional de Gestão Pública, onde coordena o núcleo de estudos sobre licitações e contratos.*