

SINDUSCON-DF-CE-0931/2012

Brasília, 19 de dezembro de 2012.

À

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDHAB
Brasília/DF

Ref.: Processo nº. 390.000.308/2012 - Consulta Pública

Tendo ciência da Consulta Pública, relativa ao processo em referência, esta instituição vem, por meio da presente, se posicionar em relação à mesma, no sentido de contribuir com o processo e resguardar a aplicação da boa técnica, como entidade que busca os interesses de seus associados, bem como da sociedade em geral.

Estranha-nos o fato de um serviço com tal especificidade técnica, demonstrada por meio do termo de referência, venha a ser licitado pela modalidade de menor preço – PREGÃO ELETRÔNICO -, modalidade esta criada para aquisição de serviços comuns, o que não é o caso.

Importa, no presente caso, analisar os princípios da vantajosidade e da eficiência.

O princípio da vantajosidade indica a finalidade do procedimento licitatório, qual seja, a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração.

Mas afinal, no que consiste esta proposta mas vantajosa para a administração?

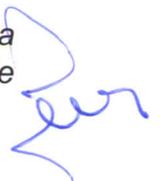
De acordo com Marçal Justen Filho :

“A maior vantagem corresponde a situação de menor custo e maior benefício para a Administração. A apuração da vantagem depende da natureza do contrato a ser firmado.

A definição dos custos e benefícios é variável em função das circunstâncias relativas à natureza do contrato e das prestações dele derivadas.

A vantajosidade de uma contratação é um conceito relativo, na acepção de que as circunstâncias é que determinam a maior vantagem possível. A fixação da vantagem buscada pela administração é imprescindível para determinar o critério de julgamento e o tipo de licitação a serem adotados. (...)

De um modo geral, a vantagem buscada pela Administração deriva da conjugação de aspectos da qualidade



e da onerosidade. Significa dizer que a Administração busca a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico. As circunstâncias determinam a preponderância de um ou outro aspecto. No entanto, eles sempre estão presentes.

Como se verá nos comentários ao art. 45, mesmo as licitações de menor preço envolvem requisitos mínimos de qualidade. Por outro lado, nas licitações de melhor técnica, o fator preço é relevante”.

Assim sendo, nem sempre a proposta de menor preço será a mais vantajosa para a Administração Pública. Em razão disso, outros parâmetros de avaliação foram criados pela lei.

Segundo a Lei nº 8.666/93, o tipo de licitação padrão nas modalidades gerais de licitação é o "menor preço", somente sendo admitida a licitação de técnica nas hipóteses excepcionais previstas em lei, quais sejam, serviços de natureza predominantemente intelectual, aquisições de bens e objetos de grande vulto dependentes de tecnologia sofisticada.

Nesses tipos de licitação, a proposta mais vantajosa buscada pela administração, não é aquela necessariamente menos onerosa.

Além da onerosidade, a qualidade também tem sua importância na apreciação das propostas.

No tipo "técnica e preço" há uma ponderação entre os fatores de qualidade e o fator preço.

Acerca do tema, Marçal Justen Filho esclarece:

“Pode afirmar-se que a licitação de menor preço é cabível quando o interesse sob tutela do Estado pode ser satisfeito por um produto qualquer, desde que preenchidos requisitos mínimos de qualidade ou de técnica. Já as licitações de técnica são adequadas quando o interesse estatal apenas puder ser atendido por objetos que apresentem a melhor qualidade técnica possível, considerando as limitações econômico-financeiros dos gastos públicos”.

Em sequência, o autor apresenta as hipóteses em que considera adequado o tipo menor preço:

“O que se avalia é a necessidade objetiva da Administração. Cabe examinar se o desempenho pelo Estado de suas funções poderá ocorrer com a execução de uma prestação que apresente qualidade mínima. Assim se passa quando a satisfação do interesse estatal não demandar a elevação da



qualidade do objeto além daquele mínimo. Nesse caso, é indiferente para a Administração receber uma prestação melhor ou pior, desde que a qualidade seja superior a padrões mínimos predeterminados”.

Quanto às licitações de técnica, o autor acrescenta:

“Ha outras situações em que a variação da qualidade da prestação se reflete no nível de satisfação do interesse estatal. Isso significa que uma prestação de qualidade mínima satisfará de modo não tão suficiente dito interesse quanto se passaria com prestação de maior qualidade. (...)

São os casos em que a execução satisfatória pelo Estado a suas funções comporta diversos graus de atendimento, de tal modo que a elevação da qualidade da prestação importa ampliação do desempenho da administração e do atingimento do interesse coletivo. Quanto maior a qualidade, tanto melhor será o atingimento aos fins de interesse coletivo. A escolha da Administração deverá, em todos os casos, ser norteadada pelo princípio da proporcionalidade. Ou seja, deverá ponderar os benefícios extraíveis da prestação e os encargos para si gerados, de modo a evitar o desembolso excessivo de recursos”.

Em resumo, quando da opção do tipo de licitação técnica e preço, o que a Administração Pública busca, é a vantajosidade relacionada à eficiência.

Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico. Não qualifica normas, mas atividades.

É evidente que em um sistema balizado pelos princípios da moralidade administrativa de um lado, e da finalidade de outro, não se pode admitir a ineficiência administrativa, por isso, em determinados casos deve-se sobrepor a qualidade técnica sobre o preço do serviço a ser contratado

Isso porque, realizar algo com eficiência, significa realizar com racionalidade, o que implica em medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importa, em relação ao grau de utilidade alcançado.

Nesse sentido, o princípio da eficiência orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados.

Dito isso, passemos a análise do caso concreto.

A futura licitação, objeto da consulta, do tipo pregão, têm como objeto a contratação de empresa especializada para *contratação de empresa especializada na realização de serviços de elaboração de base cartográfica de precisão por meio de restituição digital a partir de recobrimento aerofotogramétrico e perfilamento a laser de áreas do Distrito Federal e entorno.*



O produto dessa contratação tem, dentre outros, os seguintes objetivos:

I – produzir, coletar, organizar e disseminar informações sobre o território e sua população;

II – colocar à disposição dos órgãos setoriais e de todos os cidadãos as informações de interesse público, possibilitando consultas a documentos, relatórios técnicos e demais estudos formulados pelos órgãos do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF – SISPLAN;

III – oferecer subsídios e apoio ao SISPLAN e ao processo de decisão das ações governamentais;

IV – Atualização da base de dados para cobrança de IPTU.

Resumidamente, o escopo da pretensa licitação abrange os seguintes itens:

- Apoio básico;
- Apoio suplementar;
- Aerolevanteamento com fotogrametria e perfilamento a laser;
- Aerotriangulação;
- Ortofotos digitais coloridas;
- Perfilamento a laser;
- Restituição;
- Reambulação.

Veja que o escopo da pretensa licitação é bastante complexo, abrangendo áreas de conhecimento complexas da engenharia cartográfica.

O presente projeto busca melhorar a qualidade do planejamento das ações de governo bem como alcançar a tão almejada justiça fiscal, eliminando a defasagem existente na cobrança do IPTU.

Diante disso, a questão técnica mostra-se extremamente relevante, pois protege a Administração contra ofertas de produtos fundamentadas em baixos preços e, invariavelmente, baixa qualidade, podendo comprometer a confiabilidade do processo, culminando em grande desgaste político.

Reporta-se também à Lei nº 12.462/2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, que estabelece o seguinte:

Art. 20. No julgamento pela melhor combinação de técnica e preço, deverão ser avaliadas e ponderadas as propostas técnicas e de preços apresentadas pelos licitantes, mediante a utilização de parâmetros objetivos obrigatoriamente inseridos no instrumento convocatório.

§ 1º O critério de julgamento a que se refere o caput deste artigo será utilizado quando a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no instrumento convocatório forem relevantes aos fins pretendidos pela administração pública, e destinar-se-á exclusivamente a objetos:

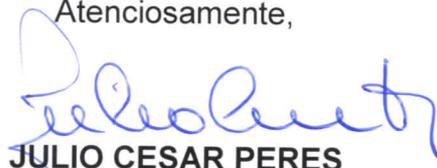
- I - de natureza predominantemente intelectual e de inovação tecnológica ou técnica; ou*
- II - que possam ser executados com diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado, pontuando-se as vantagens e qualidades que eventualmente forem oferecidas para cada produto ou solução.*

Não obstante não estar sendo tratado no presente caso de uma pretensa contratação mediante o Regime Diferenciado de Contratação, é importante mencionar que a própria Lei que instituiu o RDC considerou o tipo de licitação em que a técnica é analisada e valorizada.

Diante de todo exposto, esta instituição recomenda à SEDHAB reconsiderar o tipo de licitação a qual propõe na presente aquisição, de forma a garantir que a análise das ofertas não se limite somente ao preço, valorizando assim as empresas que investem em conhecimento técnico e científico de seus profissionais e produtos.

Aguardando pronunciamento de V. Sa., sobre o assunto em pauta, antecipadamente agradecemos e subscrevemo-nos.

Atenciosamente,



JULIO CESAR PERES
Presidente