

REVISTA INTERNACIONAL
CONSINTER
DE DIREITO

Publicação Semestral Oficial do
Conselho Internacional de Estudos
Contemporâneos em Pós-Graduação

ANO V – NÚMERO VIII

1º SEMESTRE 2019

ESTUDOS CONTEMPORÂNEOS

Porto
Editorial Juruá
2019

ESSA OBRA É LICENCIADA POR UMA LICENÇA *CREATIVE COMMONS*

Atribuição – Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma licença 3.0 Brasil.

É permitido:

- copiar, distribuir, exibir e executar a obra
- criar obras derivadas

Sob as seguintes condições:



ATRIBUIÇÃO

Você deve dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante.



USO NÃO COMERCIAL

Você não pode utilizar esta obra com finalidades comerciais.



COMPARTILHAMENTO PELA MESMA LICENÇA

Se você alterar, transformar ou criar outra obra com base nesta, você somente poderá distribuir a obra resultante sob uma licença idêntica a esta.

– Para cada novo uso ou distribuição, você deve deixar claro para outro, os termos da licença desta obra.

- Licença Jurídica (licença integral):
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/br/legalcode>

Esta revista proporciona acesso público livre e imediato a todo seu conteúdo em ambiente virtual.

SEGURANÇA JURÍDICA E O CICLO PDCA EM COMPRAS PÚBLICAS: O *CASE* DA PREFEITURA DO JABOATÃO DOS GUARARAPES

LEGAL SECURITY AND THE PDCA CYCLE IN GOVERNMENT PROCUREMENT PROCESSES: THE CASE OF THE JABOATÃO DOS GUARARAPES CITY HALL

DOI: 10.19135/revista.consinter.00008.22

Thiago Albuquerque Fernandes¹ – ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3636-1516>

Iagrici Maria de Lima Maranhão² – ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0492-8394>

Resumo: Este artigo se destina a abordar as fases e etapas do processo de contratação no âmbito da Administração Pública, através de uma visão geral e sistêmica do processo fazendo o liame com a teoria administrativa do ciclo PDCA no processo administrativo e a obrigatoriedade do respeito aos ditames legais e à segurança jurídica. Além de referencial teórico, é abordado o caso prático do processo de qualidade nas contratações aplicado no âmbito da Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes, localizada no estado do Nordeste brasileiro, Pernambuco. Serão abordados conceitos de planejamento, observância da legalidade nas contratações, assim como as principais normas e entendimentos jurisprudenciais acerca das licitações e contratos com foco nas etapas do processo de contratação.

Palavras-chave: Segurança Jurídica. Contratações Públicas. Ciclo PDCA.

Abstract: This article is intended to address the phases and stages of the hiring process within the Public Administration, through a general and systemic view of the process, linking with the administrative theory of the PDCA cycle in the administrative process and the obligation to respect the and legal certainty. In addition to theoretical reference, the practical case of the process of quality in contracting applied in the Municipality of Jaboatão dos Guararapes, located in the Brazilian Northeastern state, Pernambuco, is addressed. Concepts of planning, observance of legality in hirings, as well as the main norms and jurisprudential understandings about the bids and contracts focusing on the stages of the contracting process will be approached.

Keywords: Legal Security. Public Procurement. PDCA Cycle.

INTRODUÇÃO

A vivência em coletividade não poderia atingir um bem comum, caso as regras que estabelecessem diretrizes para esse convívio, não existissem. Por este motivo, as normas de conduta surgem, de forma natural e com elas os sistemas normativos que

¹ Advogado com mestrado em Direito pela Universidade de Lisboa. Professor Universitário e Secretário Executivo de Licitações e Contratos da Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes com mais de dez anos de atuação no setor público.

² Doutora em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora Universitária, Servidora Pública e Membro de Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes.

assumem o papel de instituições como a igreja, a família ou aparecem através dos costumes, da moral, da educação, da arte e do próprio direito, o qual é o eixo que nos interessa para compreender a disposição das normas jurídicas.

Contudo, não apenas o aporte legal garante o sucesso da Administração Pública, que irá depender de outros insumos, programas e projetos, com a finalidade de realizar a prestação de serviços para a população, atendendo os princípios de legalidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Neste panorama, a necessidade de realizar compras públicas, tendo como aporte mecanismos de Lei, associa-se a instrumentos da Administração empresarial, que nos últimos anos, passam a ser utilizados na Gestão Pública, com a finalidade de tornar o Estado menos burocrático e mais ágil, no atendimento das compras públicas. Este tem se constituído como um problema que acomete a maioria dos Municípios brasileiros.

Compreender a importância em abordar a “qualidade das contratações” na gestão pública remete ao entendimento de que este deve ser o principal objetivo após a decisão de uma contratação, sendo a legalidade uma mera coadjuvante da qualidade. Nesse diapasão, podemos afirmar que, em princípio, o gestor público deve buscar qualidade do que se deseja contratar, resguardando-se nos ditames legais. Portanto, essa é a filosofia que deve ser perseguida no processo de contratação do setor público, a busca da qualidade, dentro dos limites da legalidade e com máxima eficiência e celeridade para os anseios da população.

A pesquisa objetiva compreender de que forma o uso do Ciclo de PDCA e o ideal de segurança jurídica no processo de compras governamentais, materializando os princípios da Administração Pública. Entende-se que os processos de compras públicas aparecem como um dos aspectos mais problemáticos das gestões públicas exigindo sempre olhares e perspectivas diferenciadas para atender as demandas que surgem.

É neste contexto que o Município de Jaboaão dos Guararapes se insere num campo que desenvolve um processo específico nos processos de compras governamentais através do uso do PDCA associado à segurança jurídica como um projeto de atendimento ao disposto em lei somado ao projeto de eficiência da máquina pública.

O Município de Jaboaão dos Guararapes se apresenta como o campo de estudo em destaque ao qual em consonância com o trabalho da Secretaria de Licitações, Contratos e Convênios, vem desenvolvendo um sistema diferenciado de compras governamentais. O contexto apresentado neste trabalho ocorre no último ano quando a atual gestão assume, se comprometendo em tornar o Município um expoente de ações eficientes, voltadas para atender aos anseios da população.

É neste cenário, que o referido estudo se constrói numa investigação a qual não apenas um exemplo capaz de modificar uma cultura organizacional, mas que estabelece um marco temporal de teorias que coadunam em diferentes épocas sobre o mesmo objeto, ocasionando uma reflexão sobre as temáticas das compras públicas, a segurança jurídica desta atividade e a junção de teorias administrativas para o aprimoramento da gestão.

1 QUALIDADE, EFICIÊNCIA E LEGALIDADE NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PELO SETOR PÚBLICO

O ponto de partida de qualquer ação de sucesso é o devido planejamento das ações. O planejamento de uma contratação estabelecerá todas as futuras relações entre o Ente Público e o futuro contratado. Assim, de fato, o sucesso da contratação dependerá do seu planejamento, tendo em vista que ao se planejar a contratação, está se definindo o encargo a ser cumprido pelo futuro contratado.

A Administração Pública ao se deparar com um problema deve identificá-lo de maneira que possa ser decidida a melhor solução. Deliberada a contratação de um terceiro, inicia-se a fase de planejamento desta contratação, com a devida fixação do encargo, que é a determinação do conjunto de obrigações, a ser cumprida pelo futuro contratado, de acordo com as necessidades da Administração Pública³. Visto que planejar uma contratação é identificar adequadamente o problema e definir o encargo ao terceiro para solucioná-lo da melhor forma, podemos enxergar que o grande desafio da fase de planejamento é especificar bem o encargo, definindo-o com exatidão e precisão, para que a futura contratação cumpra os bons requisitos da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

Elucidando os conhecidos quatro “Es” supracitados, Marcelo Douglas de Figueiredo Torres, em sua obra **Estado, Democracia, e Administração Pública no Brasil**, relata uma reflexão acerca da aplicação da “eficácia”, “eficiência” e “efetividade” na gestão pública. Como *Eficácia*, o Professor Marcelo Douglas de Figueiredo Torres⁴, relaciona o conceito ao modo como os objetivos foram alcançados e ressalta no que tange à compras públicas, que “é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos”, sendo assim, uma gestão compromissada com os recursos pagos pelo contribuinte.

O autor continua apontando para o conceito de *Efetividade* ao afirmar que esta funciona de maneira que seu principal objetivo é “averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais”, sendo tais ações pautadas na transparência e democracia em suas deliberações. Este conceito relaciona-se ainda com o de *Eficiência* ao qual Torres (2004) apresenta como um dos princípios da Administração Públicas previsto no rol do art. 37 da CF/1988, e inserido no texto Constitucional através da Emenda Constitucional 19/1998.

O princípio da *Eficiência* é aquele que exige a consecução dos fins da Administração Pública, dentro da legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade. Por isso, a eficiência deve ser alcançada paralelamente aos demais princípios constitucionais da Administração Pública. Nesse sentido, e ainda interligando a eficiência com a razoabilidade, o Professor Walber de Moura Agra⁵ coloca que “o princípio da eficiência deve ser interpretado *pari pasu* com a qualidade dos serviços prestados pelos entes estatais”, tendo em vista a necessidade de agilizar o atendimento dos

³ MENDES, Renato Geraldo. **O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos**. Curitiba: Zênite, 2012. p. 88.

⁴ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 175.

⁵ AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 340.

interesses coletivos e ainda não descuidar da excelência das atividades realizadas. O autor⁶ complementa afirmando que os signos do princípio da eficiência são: rendimento, celeridade e perfeição. Este entendimento reitera o disposto anteriormente quanto ao fato do processo de contratação na Administração Pública identificar, delimitar o encargo, apontar o objeto e materializar a solução do problema.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da eficiência “*impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar*”⁷. Enquanto Hely Lopes Meirelles diz que a eficiência, requer a realização da atividade administrativa com presteza, perfeição e rendimento funcional, assumindo este conceito, o caráter de mais moderno princípio da função administrativa, que “*já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros*”⁸.

Além da “eficácia”, “efetividade” e “eficiência”, o quarto “E” a ser observado no planejamento da contratação é a “economicidade”. Este prega a análise dos atos administrativos com objetivo da verificação de sua prática na observância da relação custo-benefício, visando o emprego dos recursos públicos de forma mais econômica, eficiente e vantajosa para o Poder Público, ou seja, é a aplicação dos atos sob o ponto de vista econômico. Tal princípio está previsto no art. 70 da Constituição Federal brasileira de 1988, que atribui à Administração Pública, através de um sistema de controle interno, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes e entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Para o Tribunal de Contas da União, a economicidade, bem como dos outros três conceitos ora trabalhados, baseados nas Diretrizes da Intosai para auditoria de desempenho – *Implementation Guidelines for Performance Auditing* (ISSAI 3000/1, 2004), expostos no Manual de Auditoria Operacional da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG) – TCU⁹, visam a “*minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (ISSAI 3000/1.5, 2004)*”, ou seja, refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

Sintetizando a aplicação dos quatro “E’s” na contratação pública, os elencamos em cinco pontos: 1. Compromisso (objetivos definidos); 2. Insumos (recursos alocados); 3. Ação/Produção (ações desenvolvidas); 4. Produto (bens e serviços providos) e 5. Resultados (objetivos atingidos). Dessa forma é possível colocar que, a **eficácia** ocorre na relação entre o “compromisso” e o “produto”. A **efetividade** ocorre na relação entre o “compromisso” e o “resultado”. A **eficiência** ocorre na relação entre os “insumos” e o “produto” e a **economicidade** ocorre na relação entre os “insumos” e a “ação/produção”.

⁶ *Idem*.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002. p 73-74.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 94.

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional/Tribunal de Contas da União**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Se-prog), 2010. p. 11-12.

Neste contexto, o Princípio da Legalidade é fundamento basilar do Estado de Direito. O ordenamento jurídico do Estado de Direito é pautado através do princípio da legalidade, garantindo a segurança jurídica das relações humanas. Assim, nossa Constituição Federal elevou tal princípio ao patamar de Direito Fundamental, incluindo a redação do inc. II do art. 5º, determinando que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei. Contudo, para a Administração Pública, o Princípio da Legalidade decorre do *caput* do art. 37 da CF/1988, que impõe os cinco princípios basilares da Administração Pública (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência).

Em decorrência do princípio da legalidade, diferente dos particulares, a Administração Pública não é pautada pela autonomia das vontades e sim pela vinculação à legalidade, conforme apontam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo. Neste caso, a Administração está estritamente sujeita à indisponibilidade do interesse público, conceito que é definido pela lei, e vinculado a esta, a omissão da lei não é suficiente para a ação da Administração, e sim a existência de texto legal que autorize determinada ação¹⁰. Nesse sentido, o processo de contratação na administração pública também deve respeitar a estrita legalidade, sendo “vedado à autoridade administrativa, adotar qualquer providência ou instituir qualquer restrição sem autorização legislativa”¹¹.

Nesse diapasão, entende o Superior Tribunal de Justiça que a Administração Pública, deve submeter-se de forma rigorosa ao princípio de legalidade administrativa, “*não lhe sendo lícito entabular contrato administrativo sem observância das normas legais pertinentes com o objeto dessa contratação, sob pena, inclusive, de nulidade do contrato.* (...)”¹². (grifo nosso)

Portanto, o Princípio da Legalidade na Administração Pública é a imposição ao Administrador Público de agir conforme o estabelecido ou autorizado em lei para a que se garanta o exercício dos atos administrativo dentro do interesse público. A Administração Pública só poderá atuar *secundum legem* (segundo a lei), não podendo agir *contra legem* (contra a lei) nem *praeter legem* (não abrangido pela lei).

2 O PROCESSO DE CONTRATAÇÃO, SUAS FASES E ETAPAS

O processo de contratação na Administração Pública é uma sequência de atos e procedimentos que culmina, na maioria dos casos, na assinatura e execução de instrumento contratual. Basicamente o processo de contratação passa por um ciclo composto por três etapas, o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor, e a execução do contrato. Além dessas três etapas, podemos elencar outros atos complementares, como a execução da despesa (empenho, liquidação e pagamento), as fases dos processos internos (resoluções das autoridades responsáveis, a apreciação do jurídico) e a verificação de disponibilidade orçamentária.

¹⁰ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16. ed. São Paulo: Método, 2008. p. 193.

¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei das Licitações e Contratos Administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 72.

¹² REsp 769.878/MG – 2ª T. – Relª. Minª. Eliana Calmon – j. em 06.09.2007 – DJ 26.09.2007.

Porém serão três os momentos que iremos nos ater com maiores detalhes, dedicando pontos específicos para o controle da legalidade dos documentos mais importantes em cada uma das três etapas básicas da contratação sendo, o Termo de Referência, o Edital Licitatório e Contrato Administrativo.

Segundo Renato Mendes¹³ a contratação pública é sustentada por um pilar formada por quadrinômio básico composto por **problema, solução, terceiro e relação custo-benefício**. Assim podemos afirmar que a contratar de forma eficiente é tratar com qualidade os seguintes aspectos: a) existência de uma necessidade a ser satisfeita/problema a ser solucionado; b) identificação de uma solução (encargo/objeto) capaz de satisfazer a necessidade; c) seleção de um fornecedor com condições de viabilizar a solução; d) melhor equivalência entre o encargo (objeto) a ser cumprido e a remuneração a ser paga.

Após a identificação do problema e da definição do encargo, o cumprimento do mandato, deverá ser realizada por quem apresentar melhor custo-benefício. Conforme assevera Niebuhr¹⁴, os interessados em fornecer o encargo ofertado em edital licitatório pela Administração Pública avaliam os termos daquele Instrumento Convocatório dentro de uma análise econômico-financeira e formulam uma proposta que se satisfaz como necessária para suportar o fornecimento daquele encargo de forma qualitativa e satisfatória.

Após a seleção do fornecedor, tem-se firmado um contrato e este será imprescindivelmente, executado com eficiência e eficácia. O processo administrativo pode ser definido como *“uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo”*¹⁵.

Nesse sentido, no processo de contratação são identificadas duas fases que englobam as três etapas básicas supramencionadas e o quadrinômio básico da contratação ora abordado. A primeira fase da contratação é a chamada **fase interna**, que compreende o planejamento, a identificação do problema e a definição do encargo para a solução, gerando a elaboração de um termo de referência para a contratação e finalizando com a elaboração do edital licitatório. Após a publicação do edital licitatório é iniciada a segunda fase, chamada de **fase externa**, em que é feita a seleção de fornecedor a ser contratado e, após a contratação, é executado o contrato conforme o especificado.

Porém, a doutrina moderna vem tratando as fases da contratação pública, assim como as etapas, em três, a **interna**, a **externa** e a **contratual**. Esta última nada mais sendo que um desmembramento da segunda, que apenas se atém ao processo licitatório¹⁶. Esta visão trifásica do processo de contratação (fases interna, externa e contratual) será a adotada por nós no presente trabalho.

¹³ MENDES, Renato Geraldo. **O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos**. Curitiba: Zênite, 2012. p. 45-46.

¹⁴ NIEBUHR, Joel de Menezes, **Licitação Pública e Contratos Administrativos**. 4. ed. Belo Horizonte: Forum, 2015. p. 1.020.

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. rev. e atual. até a EC 57/2008. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 480.

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. rev. e atual. Até a EC 57/2008. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 29-30.

Muitas vezes se utiliza, de forma equivocada, o termo “licitação”, como sinônimo de processo de contratação quando a licitação é apenas uma etapa da fase externa do processo de contratação, sendo iniciada após a publicação do edital licitatório e concluída após a assinatura do contrato. A doutrina justifica que historicamente sempre foi dada atenção apenas à etapa da seleção de fornecedores e pouco se importou com as etapas de planejamento e execução do contrato, o que justifica essa confusão entre a licitação e o processo de contratação. Neste contexto, Renato Mendes¹⁷ se posiciona que no futuro a lei geral não seja mais de “licitação e contratos”, mas sim de “contratação pública”.

Cada ato do processo de contratação possui necessidade de validade jurídica material, fazendo com que ocorra uma conexão e dependência entre si. A declaração de nulidade material de um dos atos do processo de contratação poderá ocasionar a nulidade de todo processo. Reiteramos que essa nulidade deverá ser “material”, da essência finalística do ato, e não uma nulidade meramente formal. Assim, o erro formal em um despacho ou parecer do processo não ocasionaria sua nulidade. O vício material também tem que ser insanável para que ocorra a nulidade do processo, de forma que havendo a possibilidade de saná-lo, sem que prejudique sua legalidade, o processo não deverá ser anulado¹⁸.

Quanto ao pressuposto e a finalidade do processo de contratação podemos afirmar que seu objetivo é satisfazer a Administração de acordo com o problema identificado e demanda suscitada. Neste sentido, o pressuposto antecede a finalidade, de forma que a finalidade do processo de contratação é a existência da necessidade pela Administração. Por fim a visão sistêmica do processo de contratação estabelece um ciclo que tem como finalidade a eficácia, a efetividade e economicidade, tudo isso dentro da legalidade.

De forma bem elucidativa e exemplificativa, vejamos as fases e etapas do processo de contratação pública, de forma sistêmica, no qual é demonstrado um processo com a ocorrência da licitação e outro sem a ocorrência da licitação (dispensa ou inexigibilidade). Faz-se necessário compreender as diferenças do processo que embora não presumam em ações tão diversas, imprimem sobre o processo, algumas peculiaridades. Vejamos:

¹⁷ MENDES, Renato Geral. **O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos**. Curitiba: Zênite, 2012. p. 27-28.

¹⁸ *Ibidem*, p. 28-29.

a) FASES E ETAPAS DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO COM SELEÇÃO DE FORNECEDOR POR LICITAÇÃO PÚBLICA.	
FASE INTERNA (PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO)	01 – Identificação do problema/necessidade; 02 – Planejamento da contratação/proposta de solução/justificativa da contratação; 03 – Estimativa de Custo; 04 – Verificação de Disponibilidade Orçamentária; 05 – Elaboração do Termo de Referência; 06 – Deflagração da Licitação; 07 – Elaboração da Minuta do Edital (incluindo os anexos como o Termo de Referência e a Minuta do Contrato); 08 – Parecer Jurídico e Aprovação da Minuta do Edital; 09 – Publicação do Edital;
FASE EXTERNA (SELEÇÃO DOS FORNECEDORES / LICITAÇÃO)	10 – Realização da Licitação; 11 – Formalização do Contrato;
FASE CONTRATUAL (EXECUÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO)	12 – Execução do Contrato; 13 – Recebimento do Objeto; 14 – Liquidação da Despesa e Pagamento.
b) FASES E ETAPAS DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA COM SELEÇÃO DE FORNECEDOR SEM LICITAÇÃO PÚBLICA	
FASE INTERNA (PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO)	01 – Identificação do problema/necessidade; 02 – Planejamento da contratação/proposta de solução/justificativa da contratação; 03 – Estimativa de Custo; 04 – Verificação de Disponibilidade Orçamentária; 05 – Elaboração do Termo de Referência; 06 – Parecer Jurídico; 07 – Arquivamento ou decisão pela contratação direta sem licitação;
FASE EXTERNA (SELEÇÃO DOS FORNECEDORES / LICITAÇÃO)	08 – Publicação do ato de ratificação; 09 – Convocação do adjudicatário; 10 – Formalização do Contrato;
FASE CONTRATUAL (Execução do Contrato Administrativo)	11 – Execução do Contrato; 12 – Recebimento do Objeto; 13 – Liquidação da Despesa e Pagamento.

Reiteramos que os atos dentro das etapas de um processo de contratação acima mencionados são meramente exemplificativos, podendo haver ainda um maior detalhamento de tais atos, a depender do objeto e de outras especificidades.

3 O CICLO PDCA APLICADO À CONTRATAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Nos últimos anos, a ideia de “*fazer mais e melhor, aumentar a produtividade e a qualidade, reduzir os gastos que oneram a receita pública, e alcançar resultados significativos*”, tem permeado a construção de modelos de gestão pública em todo o país. Não de forma genérica, mas levando em conta as especificidades de cada localidade, os governos passaram a adotar o ciclo do PDCA como uma das ferramentas para aprimorar o modelo de gestão pública.

O Ciclo do PDCA funciona como um Modelo Integrado de Gestão tendo como base conceitual os pressupostos idealizados por Shewhart e aplicado por Deming no Japão no pós-guerra. Através do estabelecimento de ações conjuntas, o Ciclo pretende fomentar a transparência e a celeridade de todos os processos envolvidos na execução da gestão, dividindo-a em quatro principais passos: P – Planejar; D – Executar; C – Checar; e A – Agir.

Após a criação dos Planos de Ação e da execução do proposto, origina-se uma sistemática de monitoramento através da qual, checa-se o que foi feito, de forma exaustiva, constantemente e repetidamente (ciclicamente) para assim, se chegar a uma ação visando eliminar ao menos mitigar defeitos no produto ou na execução. É importante salientar que este acompanhamento estabelece uma mudança na cultura de planejamento e de acompanhamento, reduzindo assim, as possíveis problemáticas.

Segundo Fayol¹⁹, o controle tem por objetivo “*assinalar as faltas e os erros a fim de que se possa repará-los, evitando sua repetição*” e corroborando com o conceito supramencionado, o *American Institute of Certified Accountants* (AICPA) define controle interno como um plano de organização, com métodos e medidas adotadas pela empresa tendo o objetivo de resguardar seus ativos, verificando a adequação de seus dados contábeis e promovendo a eficiência operacional estimulando o respeito e obediência às políticas administrativas fixadas na gestão²⁰.

Assim, pode-se afirmar o quanto a organização de uma gestão pautada no gerencialismo do Ciclo PDCA materializa a obrigação constitucional de criar e exercer a fiscalização dos seus próprios atos, através de controle interno. Tais disposições estão estabelecidas nos art. 70 da CF/1988 descritas enquanto fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, gerando legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O art. 74 da CF/1988, também apresenta consonância com o uso do ciclo PDCA quando aponta que os “*Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de*” avaliar o cumprimento das metas estabelecidas pelo plano plurianual; comprovar legalidade e avaliar os princípios descritos nos quatro “Es”; exercer o controle da operação de crédito e apoiar o controle extremo no exercício da missão institucional.

É importante relacionar que a CF/1988, aprimora o disposto enquanto diretriz para Administração Pública, abolindo a visão limitada de controle voltado apenas para os aspectos financeiros e administrativos, ampliando a atividade para toda a organização da gerência pública, que atinja, além dos dois setores, aqueles gerenciais e operacionais. Nesse diapasão, Evandro Martins Guerra entende o controle interno como “*um plexo de ações estabelecido pela Administração Pública, de efeito interna corporis, para promover a eficiência e a eficácia nas operações estatais e verificar o cumprimento das políticas estabelecidas em lei, visando o alcance dos objetivos e metas anteriormente programadas*”²¹.

¹⁹ FAYOL, Henri. **Administração Industrial e Geral**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1981. p. 139.

²⁰ BORGES, Carlos Alberto Nunes; CAMPOS, Sandra Maria de Carvalho. **Implementação, Estudo e Avaliação dos Controles Internos**. Belo Horizonte, maio 1999. p. 3.

²¹ GUERRA, Evandro Martin. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 274.

Além da Constituição Federal, o controle interno possui fundamento jurídico em algumas leis, a exemplo da Lei Federal 4.320/1964 que determina que o controle da execução orçamentária compreenderá a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Assim, conforme anota Evandro Martins Guerra²², podemos extrair os principais objetivos gerais do controle interno: 1) atuar de forma preventiva, detectando desvios, fraudes ou situações antieconômicas, abuso de poder, dentre outras práticas ilícitas; 2) garantir a promoção de operações econômicas, eficientes e eficazes, além da qualidade dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, de acordo com o interesse público; 3) fiscalizar a obediência às leis, normas e princípios norteadores da Administração; 4) garantir a aplicação do ativo e a legitimação do passivo; 5) propiciar a criação de mecanismos asseguradores da exatidão, da conformidade, da integridade dos dados contábeis e dos relatórios financeiros e gerenciais.

Diante do abordado, o Controle Interno da Administração Pública irá atuar no controle da gestão quanto a cinco aspectos básicos: a legalidade, a economicidade, a efetividade, a eficiência e a eficácia. O controle dos atos da Administração Pública é exercido por órgãos internos, órgãos externos e pela população. O Poder Judiciário, o Poder Legislativo, principalmente com o auxílio do Tribunal de Contas e o Ministério Público realizam o chamado “controle externo” dos atos da Administração Pública, entre outros, quanto ao aspecto da legalidade. A população também faz o controle da legalidade dos atos da Administração Pública, através do chamado “controle social”, bastante incentivado pela nossa legislação, a exemplo da Lei de Acesso a Informação e da obrigatoriedade de criação de ouvidorias nos órgãos públicos.

O controle dos próprios atos se apresenta como um poder-dever da Administração, que possui a atribuição da autotutela, podendo rever seus atos quando eivados de vício de ilegalidade, desde que respeitados os direitos adquiridos e a apreciação do Poder Judiciário, conforme preconiza o Supremo Tribunal Federal através da Súmula 473²³. Este aspecto reverbera numa utilização do Ciclo PDCA para manutenção de elementos relevantes para Administração Pública, tendo em vista que a transparência dos atos, assim como sua avaliação pela população, remete ao instante da avaliação do processo. Dessa forma, atende-se ao aspecto da inclusão da sociedade através de participação social no controle dos serviços públicos e garante a governabilidade e governança à gestão.

Essa mudança de paradigma, parte do entendimento de que o novo contexto da Administração Pública deriva da necessidade em se extinguir a burocracia da administração clássica, que tornava a máquina pública lenta e morosa. Também visa mais precisamente à rigidez dos atos administrativos em obediência ao devido processo, neu-

²² *Ibidem*, p. 275.

²³ “**STF, Súmula 473: A Administração Pública pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vício que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial**”.

tro, impessoal e público, priorizando a tutela *in abstracto* do bem comum, cujos destinatários são todos os cidadãos, evitando-se favorecimentos de toda ordem, em especial os políticos, decorrentes da força do administrador-governante, neste modelo clássico há um controle “*a priori*” dos atos da administração.

Um aspecto importante do Ciclo de PDCA é que ele se aplica mais constantemente ao ambiente na busca de metas por melhorias de forma que o planejamento focado nos resultados planejados aparece como melhor forma de gestão. Contudo, o ciclo também pode ser utilizado em processos de rotina, onde já foram estabelecidos procedimentos operacionais padronizados, adotando ao invés do P (planejamento), a letra S – “*Standard*” (Padrão).

Neste caso, é um ciclo de PDCA, mas que volta-se para a manutenção da garantia de qualidade. Entretanto, a utilização deste formato, favorece de forma significativa a melhoria contínua, levando aos gestores estabelecerem metas ousadas e desafiadoras para que novos resultados sejam alcançados. Isto se aplica para autonivelar igualmente processos estratégicos, como planejamento do sistema de gestão da qualidade, ou análise crítica pela direção, e para atividades operacionais simples levadas a cabo como uma parte de processo de realização do produto.

É nesse cenário que o uso de técnicas gerenciais aparece de forma palatável tendo em vista a relevância de se discutir uma Administração Pública voltada para atendimento de prioridades em áreas diversas. Assim, Jaboatão dos Guararapes aponta para um diferencial na aplicabilidade e uso do Ciclo de PDCA na sua atual gestão, com o objetivo de acelerar os trâmites dos processos de compras e atender diversas necessidades planejando, executando, acompanhando e avaliando de forma que os resultados se materializem em serviços de qualidade.

4 O PROCESSO DE CONTRATAÇÃO NO ÂMBITO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE JABOATÃO DOS GUARARAPES

Localizado no litoral da região Nordeste do Brasil, Jaboatão dos Guararapes comporta a segunda maior população²⁴ do Estado de Pernambuco com renda *per capita* girando em torno de R\$ 19.410,36. Por se encontrar em ponto estratégico de escoamento de mercadorias o Município é um polo industrial do Estado e gera um Produto Interno Bruto em 2017 de R\$ 13.217.350,00 segundo fontes do IBGE. Porém, Jaboatão dos Guararapes possui uma área territorial bem extensa e heterogenia, diversificando áreas urbanas com litoral e áreas de zona rural com difícil acesso, tornando a gestão pública do Ente um tanto quanto desafiadora.

O Poder Executivo do Município de Jaboatão possui sede no Palácio da Batalha, localizado no bairro de Prazeres, região próxima ao litoral. Entretanto, para um melhor funcionamento da máquina administrativa, foi concebido um Complexo Administrativo no qual funciona de forma unificada toda área administrativa de todos os órgãos e entidades da Prefeitura.

²⁴ 695.956 habitantes segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 30.08.2017.