

COMO IDENTIFICAR CRITÉRIOS

M

E

A

T

Introdução de critérios de qualidade
na contratação pública



ÍNDICE

EDITORIAL	3
INTRODUÇÃO E OBJETIVOS	4
A METODOLOGIA	5
Passo 1 Formular os principais objetivos do projeto	5
Passo 2 Identificar possíveis critérios de qualidade	6
Passo 3 Escolher um número máximo de 4 critérios	9
Passo 4 Atribuir ponderações aos critérios	10
Passo 5 Testar o conjunto através de um teste de impacto	10
ANEXO	11
Critérios de elegibilidade	11
Critérios de seleção	12
Critérios de adjudicação	12

EDITORIAL

Por Kevin Rudden, Presidente da EFCA

Todos os anos, mais de 250.000 entidades públicas na U.E. gastam cerca de 19% do PIB na aquisição de serviços, obras e fornecimentos. O Parlamento Europeu adotou a Diretiva 2014/24 que rege a forma como as entidades públicas compram bens, obras e serviços ao estabelecer os critérios para a adjudicação de contratos. Estes permitem assegurar que as compras públicas são feitas de uma forma transparente de modo a garantir uma concorrência leal e que as entidades contratantes aplicam o dinheiro dos contribuintes com o melhor proveito possível.

As anteriores regras de contratação nem sempre permitiram às entidades públicas fazer o melhor uso dos seus recursos e podiam também ser excessivamente complicadas. Para corrigir estes problemas, os critérios de adjudicação nas novas regras baseiam-se no princípio da “proposta economicamente mais vantajosa” (os critérios “MEAT” – acrónimo em inglês deste princípio). Em particular, as novas regras procuram abrir os contratos de “procurement” a soluções mais inovadoras para garantir que o dinheiro despendido na contratação é gasto de uma maneira que estimula o desenvolvimento. As novas regras também diminuem a burocracia para as empresas que participam nos concursos e facilitam a participação de pequenas e médias empresas.

Este guia elaborado pela EFCA para promover os critérios «MEAT» na contratação pública, propõe uma metodologia com 5 passos para identificar os critérios de qualidade relacionados com o objeto do contrato. O desafio continua a ser a forma como o critério «MEAT» é usado, pois os velhos hábitos das entidades contratantes públicas de utilizarem o critério do preço mais baixo para evitarem ser alvo de críticas demoram a desaparecer.

Dado que a determinação dos critérios de qualidade nem sempre é simples, estas linhas de orientação descrevem uma metodologia pan-europeia comprovada para ser utilizada na determinação de critérios apropriados para a adjudicação de contratos.

Preço e custo são duas coisas diferentes. O preço não tem significado; pode-se ter um preço mais elevado no começo, mas este pode servir para diminuir custos ao longo da duração de uma construção. Quando se trabalha apenas com o preço, é mais do que certo que o produto, seja uma estrada, um edifício ou uma infraestrutura completa, não serão projetados de uma forma otimizada.

INTRODUÇÃO E OBJETIVOS

Em 2014, as diretivas europeias sobre contratação foram reformuladas tendo em vista permitir uma maior utilização de critérios de qualidade na adjudicação de contratos públicos. Até então, a enorme dependência do preço como critério de adjudicação predominante teve o infeliz efeito de frequentemente limitar a inovação e incentivar o pensamento de curto prazo – nenhum dos quais fomenta as melhores soluções para os problemas de hoje em dia.

A Diretiva 2014/24, sobre contratação pública, definiu novos critérios de adjudicação (Artigo 67) e os Clientes passaram a ser obrigados a escolher a “proposta economicamente mais vantajosa” – conhecida pelo acrónimo em inglês MEAT – “most economically advantageous tender”. Embora ainda seja possível basear uma adjudicação unicamente no preço (Artigo 67.2), a Federação Europeia de Associações de Consultores de Engenharia (EFCA) recomenda vivamente que os Clientes usem o MEAT – empregando outros critérios para além do preço ou em complemento a este.

Contudo, a determinação dos critérios de qualidade nem sempre é direta. Estas linhas de orientação têm por objetivo preencher uma lacuna ao descreverem, para utilização pelas entidades contratantes, uma metodologia de definição de critérios adequados para a adjudicação de um contrato. São evidenciadas cinco etapas que conduzem ao objetivo final de ter a melhor proposta selecionada, em termos de qualidade e preço (tendo em conta os fatores específicos do projeto).

No processo de concurso, o Cliente primeiro seleciona empresas de engenharia ou empreiteiros utilizando critérios de seleção. Deve ficar claro que estas linhas de orientação referem-se à segunda fase do processo de concurso, regido por um conjunto de critérios de adjudicação, que dizem respeito ao projeto e não às entidades que o implementam. O foco está na seleção da proposta economicamente mais vantajosa. O anexo contém informação adicional sobre critérios de seleção e de adjudicação.

A experiência da União Europeia na utilização de critérios de qualidade no processo de concurso varia de país para país e por isso é necessária uma clarificação. Vários países utilizam a contratação pelo melhor valor (“BVP – best value procurement”) para contratar consultores e empreiteiros. O MEAT e o BVP têm objetivos semelhantes mas este último faz parte de uma abordagem à gestão de projeto totalmente diferente. O BVP, sendo apenas uma fase de um processo total, pode ser encarado como uma aplicação específica do MEAT.

A METODOLOGIA

A metodologia que deve ser adotada para definir critérios MEAT adequados baseia-se numa abordagem sistemática constituída por cinco etapas. As cinco etapas são:

1. Formular os principais objetivos do projeto
2. Identificar possíveis critérios de qualidade
3. Escolher um número máximo de 4 critérios
4. Atribuir ponderações aos critérios
5. Testar o conjunto através de um teste de impacto

PASSO 1 Formular os principais objetivos do projeto

O primeiro passo parece simples, mas pode provocar controvérsia na equipa do projeto. Os objetivos do projeto não podem referir-se apenas ao âmbito de um projeto – não podem ser “a execução do projeto” ou “a execução de 150 km de via férrea”. A razão é que o âmbito refere-se ao “o quê”, ou seja à descrição física do resultado do projeto. Os objetivos do projeto referem-se ao “porquê”, e por isso conferem informação acerca do tempo, dos meios financeiros ou de objetivos específicos sobre sustentabilidade.

De acordo com as diretivas europeias, o objeto do contrato (o âmbito) deve ser claramente definido no início do procedimento para que os candidatos possam decidir se vão ou não participar. Existem dois tipos de objetivos:

- o que está associado ao produto, o projeto concretizado
- o que diz respeito ao processo de execução

O primeiro está relacionado com a entrega do projeto e é usado para selecionar um consultor de engenharia; o segundo está relacionado com o processo de implementação e é usado essencialmente na seleção de um empreiteiro.

Os objetivos de um projeto podem inicialmente ser determinados respondendo à pergunta “porquê?” Porquê alargar uma estrada? “Porque há demasiado tráfego”. A solução responde ao problema. Porquê construir uma nova ala no hospital? O problema é que existem “demasiados pacientes e pouco espaço”. Contudo, um cenário como este último pode ter várias soluções possíveis:

- permitir que mais pacientes sejam tratados
- aumentar a capacidade do hospital
- diminuir a fila de pacientes

por isso o objetivo é menos direto e mais difícil de definir.

Os objetivos de projeto podem também ter origem noutras fontes. Por exemplo, é importante limitar as perturbações numa cidade, seja porque as autoridades querem obter o apoio da população local ao projeto, seja porque a política assim o dita para todos os grandes projetos na cidade. O objetivo do projeto aqui poderia ser: “minimizar as perturbações para os cidadãos”.

Outro exemplo de um processo é quando os objetivos de um projeto visam a minimização das emissões de CO₂ durante a execução do projeto. Se o empreiteiro usar carros elétricos, em vez de carros movidos a combustível, as emissões podem ser minimizadas, mesmo apesar do resultado do projeto (uma ponte ou um edifício) ser o mesmo.

Um objetivo de projeto poderá ser uma execução mais rápida o que, mais uma vez, é sobre o processo. O desempenho durante a fase de execução é crucial: deve ser otimizado, com um eficiente uso do tempo, embora o resultado seja o mesmo.

PASSO 2 Identificar possíveis critérios de qualidade

Existe uma gama variada de possíveis critérios que podem ser utilizados para obter a “melhor” proposta para um concurso, mas terão sempre de serem adequados para o projeto e seus objetivos. Ao formular os critérios de adjudicação de qualidade é, portanto, necessário considerar os seguintes aspetos:

- o critério deve estar relacionado com o contrato
- assegurar a apresentação de propostas não discriminatórias, sem possibilidade de subseqüentes decisões arbitrárias
- a informação dos parceiros que submetem a proposta deve ser comprovável
- os critérios sobre seleção deverão conter informação suficiente para os concorrentes
- a ponderação dos critérios de qualidade deve ser muito bem analisada e deve ser eficaz
- a possibilidade de uma classificação ordenada é necessária para que uma verdadeira classificação da qualidade das propostas seja possível, ao invés de se atribuir uma pontuação sim/não por responder a um requisito
- num procedimento de contratação com duas etapas o mesmo fator não pode ser usado em todo o processo de seleção
- os critérios representam um custo para os concorrentes - quantos mais critérios houver e mais complexos forem, maiores serão os custos de operação
- a inovação em si mesma não é um critério, mas se for pretendida num projeto, deverá ser avaliada pelo valor acrescentado que proporciona aos objetivos do projeto

Os critérios de adjudicação são definidos de forma diferente, consoante o enfoque do contrato sejam os serviços de consultoria ou de planeamento.

Apresentam-se, de seguida, oito campos diferentes nos quais os critérios podem ser baseados:

- Funcionalidade
- Disponibilidade
- Estética
- Sustentabilidade (do produto)
- Sustentabilidade (do processo)
- Custos do ciclo de vida
- Gestão de risco
- Ambiente

Dentro destes campos, existem temas ou assuntos que também podem ser selecionados. A lista é uma sugestão, mas pode ser aumentada através do desenvolvimento de novos critérios, inspirados pelo projeto, pelos intervenientes no processo, ou pelo Cliente.

a) Funcionalidade

Critérios	Consultores de engenharia	Empreiteiros
Ruído	X	X
Poluição	X	X
Funcionalidade educacional	X	X
Diversidade e flexibilidade	X	X
Qualidade dos utilizadores	X	
Capacidade de armazenamento		X
Acomodação de funções	X	
Funcionalidade	X	
Empreendedorismo criativo	X	X
Qualidade da habitação	X	

b) Disponibilidade

Critérios	Consultores de engenharia	Empreiteiros
Data de entrega		X
Planeamento	X	X
Exclusões da infraestrutura afetada (serviços afetados)	X	X
Planeamento do projeto	X	X

c) Estética

Critérios	Consultores de engenharia	Empreiteiros
Integração	X	
Design	X	
Design transparente	X	
Design paisagístico		
Qualidade ambiental	X	
Integração espacial	X	
Qualidade do plano geral	X	
Qualidade espacial	X	
Integração urbana	X	
Qualidade arquitetónica		
Satisfação das necessidades do utilizador	X	

d) Sustentabilidade (produto)

Critérios	Consultores de engenharia	Empreiteiros
Redução do ruído	X	X
Redução do consumo energético	X	X
Redução do CO ₂	X	X
Economia circular	X	X
Uso sustentável dos materiais	X	X

e) Sustentabilidade (processo)

Critérios	Consultores de engenharia	Empreiteiros
Retorno/benefício social	(X)	X
Pontuação do CO ₂ no processo	X	X
Sistema de qualidade	X	X
RP do projeto reciclagem	X	X
Demolição eficiente		X

f) Custos do ciclo de vida

Critérios	Consultores de engenharia	Empreiteiros
Custos de operação, de manutenção e de reconstrução	X	
Investimento	X	

g) Gestão do risco

Critérios	Consultores de engenharia	Empreiteiros
Registo dos riscos com medidas de mitigação	X	X
Gestão do projeto	X	X
Organização do projeto	X	X
Riscos geotécnicos	X	X
Controlo do projeto	X	X
Metodologia de execução		X
Risco – lista de oportunidades	X	X
Cooperação – operação integrada	X	X
Viabilidade	X	

h) Ambiente

Critérios	Consultores de engenharia	Empreiteiros
Comunicação com os intervenientes do processo	X	X
Informação	X	X
Segurança	X	X
Obstáculos/ barreiras	X	X
Acessibilidade	X	X
Redução do ruído	X	X
Minimização do odor ou de outros poluentes	X	X

Algumas organizações usam outras interpretações dos critérios de qualidade, tais como “profissionalismo do pessoal do projeto”, i.e. a equipa de implementação do projeto. Uma parte da proposta consiste então numa descrição da equipa do projeto, os seus membros e qualificações, incluindo referências a projetos de idêntica dimensão e âmbito. A forma de aplicar este critério, para além das referências a pontuações, consiste cada vez mais em recorrer a entrevistas, sejam individuais ou com toda a equipa.

Os critérios de qualidade devem ser claramente descritos no programa de concurso para que os candidatos possam saber quais são as exigências, e como serão avaliados e analisados. Por outras palavras, os critérios devem ser mensuráveis. A obtenção do resultado desejado pode requerer algum tempo e esforço. Se um critério for o planeamento (calendário de implementação), é fácil: quanto mais rápida for a implementação, maior será a pontuação. Se o critério forem restrições, é muito mais difícil. Como é que se mede uma redução dos impedimentos / restrições?

PASSO 3 Escolher um número máximo de 4 critérios

Assim que tiverem sido definidos os critérios de adjudicação, o seu número tem de ser limitado. A primeira razão é estatística. Quanto mais critérios existirem, maior é o efeito de amortecimento. O que acontece é que o preço (ainda um dos critérios de adjudicação!) tenderá a ter cada vez mais influência. O número máximo de critérios deve ser quatro (sem o preço). A segunda razão é financeira. Para os candidatos, satisfazer critérios implica esforço, tempo e por isso meios financeiros. Quanto mais critérios houver, maiores são os custos de operação.

A forma de escolher quatro critérios é um pouco subjetiva. Se os objetivos do projeto podem ser hierarquizados, deverá também ser possível hierarquizar os critérios. Os critérios melhor classificados deverão ser os selecionados.

Se os objetivos do projeto forem semelhantes, é bastante mais difícil. Em qualquer caso, não devem ser escolhidos, dois critérios do mesmo campo a não ser que se queira enfatizar esse campo na avaliação.

Se possível, tente decidir sobre este passo com todas as pessoas envolvidas e organize uma reunião para obter consenso.

Também é possível usar o painel de especialistas que aconselha acerca da decisão final de adjudicação e pedir-lhes para fazerem uma dupla ponderação. Qualquer critério pode ser comparado com os restantes critérios numa escala de 1 a 10, o que significa que cada especialista pode entregar uma tabela com a sua dupla ponderação. Com um cálculo global, é possível obter a ponderação de todos os critérios e os quatro com as ponderações maiores podem ser escolhidos.

PASSO 4 Atribuir ponderações aos critérios

Depois de escolhidos os quatro critérios, a cada um terá de ser dada uma ponderação relativa.

A primeira decisão é sobre o rácio entre preço e qualidade. Vários argumentos podem ser dados, mas há uma opinião geral de que a qualidade tem uma influência significativa se o preço e a qualidade tiverem o mesmo peso. Se o MEAT (i.e. qualidade) for importante, então a ponderação deverá ser maior do que 50%. Por outras palavras, se o preço for maior que 50%, então o MEAT não deverá ser aplicado. O ideal será que o preço não seja superior entre 20% a 30% em relação à qualidade.¹

A segunda decisão é a ponderação relativa entre os 4 (ou menos) critérios de qualidade. Isto também constitui um assunto de discussão entre os membros da equipa do projeto. Os objetivos do projeto deverão ser analisados, caso sejam diferentes em termos de importância. Caso o sejam, os critérios identificados deverão ser diferentes em termos de peso.

O método da ponderação dupla (descrito em cima) é um método objetivo e comprovado, se o painel de especialistas for escolhido de uma forma ampla e representativa.

PASSO 5 Testar o conjunto através de um teste de impacto

O último passo é um teste de impacto. Insira algumas pontuações de uma proposta virtual para um conjunto de critérios e coloque algumas questões pertinentes:

- Qual a variação no preço se um concorrente com um preço baixo pretender ganhar ao concorrente com a mais alta pontuação na qualidade?
- Qual a importância da diferença financeira no caso de dois concorrentes que estão quase ao mesmo nível?
- Qual o custo adicional que teria que pagar para que um concorrente com uma qualidade superior ganhasse a um concorrente com menor preço?

Com este teste pode-se ficar com uma ideia da influência da qualidade em relação ao preço. Se for demasiado dispendioso adjudicar pela qualidade, pode-se ajustar o rácio entre preço e qualidade.

¹ A Federação Internacional de Engenheiros Consultores (FIDIC) recomenda o uso da seleção baseada na qualidade (QBS – sigla em inglês) na seleção de um consultor de engenharia. Na QBS, o preço é fixo e não constitui um elemento da avaliação.

ANEXO

Critérios de elegibilidade

(requisitos mínimos para participação no processo de concurso)

Os critérios de elegibilidade devem apresentar uma relação objetiva com o objeto do contrato. Os requisitos devem ser apropriados no que concerne ao âmbito e dimensão do contrato e aos riscos reais do projeto. Relativamente aos serviços de planeamento, tende a haver um número excessivo de critérios de elegibilidade, criando assim dificuldades desnecessárias no acesso ao mercado, especialmente para PMEs.

Aprovação: nos casos de baixos valores de contrato, o requisito de uma autorização para os serviços de planeamento oferecidos é habitualmente suficiente, pois está legalmente associado a um requisito profissional legal mínimo existente em muitos países.

Capacidade económica: para comprovar a resiliência económica, possuir um seguro de responsabilidade civil profissional é um fator importante. A exigência de apresentar volumes de negócio mínimos pode ser enganadora, pois a estrutura de escritório de gabinetes de planeamento difere muito da estrutura de outras empresas que fazem parte da fileira da construção. Requisitos excessivos podem ser um obstáculo para muitos potenciais prestadores de serviços com uma estrutura de PME. Isto pode reduzir consideravelmente a competição intelectual e assim dificultar o surgimento de soluções adequadas.

Capacidade técnica: as qualificações do pessoal que está afeto ao projeto são muito relevantes. Isto pode ser comprovado pela qualificação / certificados de desenvolvimento profissional contínuo e pelas referências pessoais. Adicionalmente, é possível solicitar referências empresariais. É importante que tais requisitos não sejam exagerados, normalmente é suficiente pedir referências para uma parte do assunto do contrato (ex.: para o planeamento de um lar para idosos, é suficiente pedir referências relativas a edifícios). Os períodos de referência deverão ser tão longos quanto possível, pois os períodos irrealisticamente pequenos podem reduzir significativamente a competição intelectual e não trazer valor acrescentado.

Fiabilidade: em muitos casos o comprovativo da autorização legal, que muitas vezes decorre de certos requisitos legais, torna este requisito supérfluo.

Os engenheiros são completamente a favor das autodeclarações nas quais os Concorrentes podem fazer afirmações acerca das suas organizações e só têm de fornecer documentação de suporte oficial (dos bancos, do seguro de responsabilidade, da segurança social, etc) se de facto ganharem o concurso. Ao serem permitidas tais autodeclarações, os potenciais concorrentes estão mais propensos a participar em processos competitivos pois há menos burocracia, e os Clientes podem beneficiar de uma seleção de propostas mais ampla.

Critérios de seleção

(para procedimentos com duas fases para selecionar os participantes mais adequados)

Um procedimento com duas fases é aquele em que primeiro se selecionam alguns candidatos (5), com base na dimensão, referências, etc. Estes cinco candidatos são depois convidados a submeter uma proposta, e a sua oferta de serviços está relacionada com o projeto, e não com a empresa.

Em contraste com os critérios de elegibilidade, a gama de avaliação para os critérios de seleção pode ser bastante ampla. Os critérios de seleção devem ser listados por ordem de importância, e o sistema de pontuação deve ser transparente.

Potenciais critérios de seleção

- As qualificações adicionais do pessoal chave recebem pontuações adicionais
- Referências do pessoal / estrutura da equipa que excedem as qualificações do pessoal chave que são avaliadas de acordo com parâmetros relacionados com o assunto
- Referências da empresa que vão para além das referências de elegibilidade e que são avaliadas de acordo com parâmetros relacionados com o projeto
- Partes dum trabalho, que são avaliadas por uma comissão, de acordo com subcritérios relacionados com aspetos pretendidos na segunda fase do procedimento
- Gestão do conhecimento, comprovável por ex. através de ciclo de palestras / séries de publicações em ligação com o assunto do contrato
- Gestão da qualidade através de amostra de trabalhos e de listas de verificação e critérios de teste
- Propostas conceptuais de soluções
- Formação profissional contínua

Critérios de adjudicação

Os critérios de adjudicação são os meios através dos quais uma proposta é avaliada. Os critérios têm, por isso, de ser, em contraste com os critérios de elegibilidade e de seleção relacionados com a empresa, relacionados com o contrato. Os serviços de planeamento enquanto serviços intelectuais requerem o uso da “proposta economicamente mais vantajosa” (MEAT).

Isto significa que os aspetos da qualidade da proposta são mais importantes do que o preço. A eficiência económica do projeto é essencial e é mais importante do que a pontuação que avalia o preço oferecido.

Para mais explicações, leia as linhas de orientação.

