

Ivanilde Carmen Dutkevicz

**MANUAL DE ORIENTAÇÃO AOS GESTORES DAS
INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR PARA
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina, para obtenção do Grau de Mestre em Administração Universitária.

Orientador: Prof. Dr. Luis Carlos Cancellier de Olivo

Florianópolis
2013

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Dutkevicz, Ivanilde Carmen

Manual de orientação aos gestores das instituições
federais de ensino superior para contratação de serviços /
Ivanilde Carmen Dutkevicz ; orientador, Luis Carlos
Cancellier de Olivo - Florianópolis, SC, 2013.

238 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em
Administração Universitária.

Inclui referências

1. Administração Universitária. 2. Contratação de
serviços. 3. Licitação pública. 4. Pregão eletrônico. 5.
Termo de referência . I. Olivo, Luis Carlos Cancellier de.
II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-
Graduação em Administração Universitária. III. Título.

Ivanilde Carmen Dutkevicz

**MANUAL DE ORIENTAÇÃO AOS GESTORES DAS
INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR PARA
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Mestrado Profissional em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 30 de julho de 2013.

Prof. Pedro Antônio de Melo, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Luis Carlos Cancellier de Olivo, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Alexandre Marino Costa, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Alessandra de Linhares Jacobsen, Dr.^a
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Álvaro Guillermo Rojas Lezana, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Para minha família, meus amigos e a todas as pessoas que apoiaram e incentivaram o desenvolvimento deste projeto.

AGRADECIMENTOS

A construção deste projeto somente foi possível com a ajuda de muitas pessoas que fazem parte da minha vida, como familiares, amigos, professores e colegas de trabalho que, direta e indiretamente, são pessoas que estão ao nosso lado para nos direcionar e fundamentar esta pesquisa.

Nesse sentido, agradeço, primeiramente, a Deus pelas oportunidades colocadas em meu caminho, tanto pessoais quanto profissionais, e pela possibilidade de enxergá-las e aproveitá-las da melhor maneira.

Aos meus queridos pais, Jerônimo e Gema (*in memoriam*), pois tenho muito a agradecer a eles e a Deus por tê-los colocado em minha vida, aos meus irmãos e irmãs pela colaboração nos momentos difíceis.

Ao meu orientador, Professor Dr. Luis Carlos Cancellier de Olivo, com quem compartilhei o que era apenas uma possibilidade daquilo que se tornou este trabalho. Agradeço muito pela sua paciência, pela diplomacia, por confiar em minha capacidade, pelos direcionamentos e pelos ensinamentos que oportunizaram o meu crescimento intelectual.

Ao Professor Dr. Álvaro Guillermo Rojas Lezana, por aceitar o convite de fazer parte da Banca Examinadora, pelo direcionamento da pesquisa dado na etapa da qualificação, pelas sugestões que contribuíram para a qualidade e valoração desta pesquisa. É um prazer poder compartilhar este projeto.

Ao Professor Dr. Alexandre Marino Costa, igualmente, pelas contribuições dadas na etapa de qualificação, as quais promoveram o enriquecimento acadêmico e científico desta pesquisa.

À Professora Dr.^a Alessandra de Linhares Jacobsen, por suas ponderações, orientações e sugestões, que deram um rumo enriquecedor para o projeto. Sua presença é muito importante.

Aos professores e colegas do Programa de Mestrado, que compartilharam suas experiências e conhecimentos.

A todos os autores que serviram como referência para o desenvolvimento desta pesquisa, meu reconhecimento.

À Universidade Federal de Santa Catarina, espaço que possibilitou meu desenvolvimento profissional. No ambiente universitário aprendi a ver a vida de um modo diferente.

Aos meus amigos queridos, e colegas de trabalho, mais

particularmente aos membros da Procuradoria Federal junto à UFSC, pelas alegrias, tristezas e dores compartilhadas. Agradeço a todos vocês por me apoiarem e torcerem por mim.

“Não somos responsáveis por aquilo que não sabemos, não sofreremos um castigo por atos ou atitudes que ignoramos. Talvez essas ideias de punição, alienatórias, sejam os frutos da incapacidade de nossa reflexão sobre a Bondade Divina.”

(Hammed)

RESUMO

As contratações de serviços passam por processo de licitação, com gerenciamento e fiscalização dos órgãos de governo. Os gastos públicos vinculam-se a uma programação de despesa, que consiste no estabelecimento do cronograma de desembolso, de acordo com as necessidades que se distribuem ao longo do exercício e com as possibilidades condicionadas ao comportamento da receita arrecadada pelo Governo Federal. O aprimoramento da gestão pública é um requisito essencial para atingir os objetivos e resultados dos programas e ações governamentais. Com base nesse enfoque, o presente trabalho tem por objetivo apresentar aos gestores públicos orientações sobre os aspectos operacionais da contratação de serviços. Os procedimentos licitatórios para a contratação de serviços ligados às atividades acessórias e instrumentais das instituições federais de ensino superior encontram maior enfoque no presente trabalho, além de descrições a respeito dos princípios constitucionais e licitatórios inerentes ao projeto de caso e, ainda, a respeito da gestão da contratação. Com relação à metodologia, a pesquisa é por meio de estudo de caso, e na abordagem dos assuntos serão mostradas situações que ocorrem na prática, em casos previamente pesquisados na Universidade Federal de Santa Catarina, como também simulações de casos, considerando as normas e resoluções editadas pelos órgãos de governo. Como resultado, o trabalho apresenta um manual com informações que possibilitam a orientação aos gestores públicos para contratação de serviços.

Palavras-chave: Contratação de serviços. Licitação pública. Pregão eletrônico. Termo de referência. Composição de custo mão de obra.

ABSTRACT

The services hiring undergoes the procurement process, with the management and oversight of government agencies. The public expenditures are linked to a schedule of expenditure, which consists in establishing the disbursement schedule, according to the needs that are distributed throughout the year and with the possibilities conditioned to the revenues collected by the Federal Government. The improvement on public management is an essential requirement for achieving the goals and outcomes of the government actions and programs. Based on this approach, this study aims to present guidelines about the operational aspects of contracting services for managers of the federal institutions of higher education. The bidding procedures for services hiring related to accessory and instrumental activities of the Federal Institutions of higher education show greater focus, in this work. In addition, there are descriptions about bidding and constitutional principles inherent to the case design, and also, about contracting management. In relation to the methodology, this research is conducted through a case study. In the subjects' approach, it will be possible to show situations that occur in practice, in cases previously studied at the Federal University of Santa Catarina, as well as cases simulations, considering the rules and resolutions edited by the government agencies. As a result, the work presents a manual with information that allows orientation to public managers for service contracting.

Key words: Contracting of services. Public bidding. Electronic trading. Reference term. Composition of the labor cost.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma da fase interna da licitação	63
Figura 2 – Fluxograma da fase externa	88
Figura 3 – Campus universitário Reitor David Ferreira Lima	126
Figura 4 – Fluxograma do pregão eletrônico	153
Figura 5 – Resumo das etapas da fase de contratação	200

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificação dos serviços	38
Quadro 2 – Princípios da licitação	53
Quadro 3 – Fases da licitação	60
Quadro 4 – Número total do universo da pesquisa para cálculo da mostra.....	116
Quadro 5 – Processos de contratação submetidos à análise documental.....	118
Quadro 6 – Histórico do processo P1	136
Quadro 7 – Histórico do processo P2	137
Quadro 8 – Histórico do processo P3	138
Quadro 9 – Histórico do processo P4	139
Quadro 10 – Histórico do processo P5	140
Quadro 11 – Histórico do processo P7	142
Quadro 12 – Histórico do processo P9	145
Quadro 13 – Histórico do processo P10	147
Quadro 14 – Procedimento operacional do pregão eletrônico	154
Quadro 15 – Elementos e requisitos do projeto básico	158
Quadro 16 – Termo de referência para serviços com dedicação exclusiva de mão de obra	166
Quadro 17 – Acordo de níveis de serviços	181
Quadro 18 – Guia de fiscalização dos contratos de serviços	204
Quadro 19 – Diferenças entre os modelos de contratação	210
Quadro 20 – Matriz de risco para obras e serviços de engenharia .	215

LISTA DE PLANILHAS

Planilha 1 – Planilha de custo e formação de preço	185
Planilha 2 – Composição do preço unitário e total	190

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Limites de valores para as modalidades de licitação ...	56
Tabela 2 – Instalações definidas em áreas de terrenos, segundo a localização.....	125
Tabela 3 – Valores estimados versus valores contratados	130
Tabela 4 – Índices de produtividade dos serviços de limpeza	149
Tabela 5 – Escala de trabalho dos postos serviços de vigilância ..	151
Tabela 6 – Demonstrativo da composição do BDI	195

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ANS - Acordo de Níveis de Serviços
- CBO - Código Brasileiro de Ocupações
- CF - Constituição Federal
- CGU - Controladoria Geral da União
- CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
- COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
- CRA - Conselho Regional de Administração
- CRC - Certificado de Registro Cadastral
- CREA - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
- CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro
- EPP - Empresa de Pequeno Porte
- GNS - Gerenciamento de Níveis de Serviços
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IN - Instrução Normativa
- IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica
- ISS - Imposto sobre Serviços
- INSS - Instituto Nacional de Serviço Social
- LC - Lei Complementar
- LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
- ME - Microempresa
- PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional
- PIS - Programa de Integração Social
- PMI - Procedimento de Manifestação de Interesse
- PPP - Parceria Público-Privado
- RDC - Regime Diferenciado de Contratação
- SELIC - Sistema Especial de Liquidação e Custódia
- SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados
- SIAFI - Sistema de Administração Financeira
- SIASG - Sistema de Administração de Serviços Gerais
- SICAF - Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores
- SISG - Sistema Integrado de Serviços Gerais
- SLTI/MOG - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/
- Ministério de Orçamento e Gestão
- TCU - Tribunal de Contas da União
- TI - Tecnologia de Informação
- TST - Tribunal Superior do Trabalho

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	27
1.1	OBJETIVOS	29
1.1.1	Objetivo geral	29
1.1.2	Objetivos específicos	29
1.2	JUSTIFICATIVA	30
1.3	ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO	31
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	33
2.1	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	33
2.1.1	Atividades passíveis de contratação indireta	36
2.1.2	Classificação dos serviços	37
2.1.3	Contratação de serviços nas instituições federais de ensino superior	42
2.1.4	Gestores públicos e suas responsabilidades	44
2.2	O INSTRUMENTO DA LICITAÇÃO PÚBLICA.....	46
2.2.1	Princípios da licitação	46
2.2.2	Modalidades de licitação	55
2.3	PREPARAÇÃO DA LICITAÇÃO	58
2.3.1	Previsão de recursos orçamentários	64
2.3.2	Edital de licitação	67
2.3.3	Credenciamento e registros cadastrais	72
2.4	EXECUÇÃO DO PROCESSO DE LICITAÇÃO	74
2.4.1	Modalidades tradicionais de licitação	76
2.4.1.1	Habilitação das empresas	77
2.4.1.2	Julgamento das propostas	79
2.4.2	Modalidade pregão	82
2.4.2.1	Julgamento das propostas	82
2.4.2.2	Habilitação das empresas	87
2.5	ETAPA FINAL DA LICITAÇÃO	88
2.5.1	Homologação do processo e adjudicação da empresa	89
2.5.2	Recurso administrativo	91
2.5.3	Contrato administrativo	95
2.6	SISTEMA DE GESTÃO DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS	100

2.6.1	Ferramentas e sistemas operacionais	101
2.6.2	Segurança dos atos administrativos	106
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	111
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	111
3.2	DEFINIÇÃO DA PESQUISA	114
3.2.1	O universo da pesquisa	115
3.2.2	A amostra da pesquisa	117
3.3	ETAPAS DE ANÁLISE DA PESQUISA	119
3.4	TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	119
3.5	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	120
3.6	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	121
4	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA	123
4.1	A INSTITUIÇÃO EM ESTUDO	123
4.2	RESULTADOS DA PESQUISA	127
4.2.1	Pesquisa documental	129
4.2.2	Síntese dos resultados da pesquisa	148
4.3	MANUAL DE ORIENTAÇÃO AOS GESTORES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS	157
4.3.1	A importância da fase interna da licitação	157
4.3.2	Termo de referência	165
4.3.3	Acordo de níveis de serviços	180
4.3.4	Instrumento de composição de custo da mão de obra	183
4.3.5	Bonificações e despesas indiretas (BDI)	192
4.3.6	Contratação dos serviços e seu acompanhamento	197
4.3.6.1	Termo de contrato para execução dos serviços	198
4.3.6.2	Acompanhamento e fiscalização da contratação	201
4.3.7	Regime diferenciado de contratação (RDC)	206
4.3.8	Síntese conclusiva	220
5	CONCLUSÃO	221
5.1	CONSIDERAÇÕES FINAIS	223
5.2	RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS	225
	REFERÊNCIAS	227

1 INTRODUÇÃO

A gestão eficiente observada nos diversos segmentos da administração pública federal surgiu da consolidação de entendimentos, os quais direcionam e dão suporte aos gestores públicos na execução de suas atividades e auxiliam a minimizar a ocorrência de impropriedades e irregularidades no processo de contratação de serviços. A ideia de contratar serviços para dar suporte às atividades é difundida mundialmente e traz benefícios para as partes envolvidas. A Constituição Federal de 1988, nesse sentido, em seu artigo 37, inciso XXI, estatui que as compras, obras, serviços e alienações devem ser contratados mediante processo de licitação, e nisso impõe aos poderes executivo, legislativo e judiciário, no desempenho de suas funções administrativas, contratar por meio de licitação e por processo jurídico-administrativo formal, observando os procedimentos que são conduzidos por meio de normas reunidas.

A opção que se apresenta deve observar a existência de: um princípio, no sentido de que há o dever geral de contratar mediante licitação; um processo, no sentido de que a competição e o contrato são o resultado de um processo jurídico-administrativo formal; um procedimento, porque cada processo deve seguir um rito preestabelecido. Os gestores públicos, nesse sentido, estão sendo direcionadas a buscar cada vez mais o planejamento de suas contratações, para que a execução seja realizada de forma eficiente. O instrumento da licitação, para tanto, procura afastar a arbitrariedade na contratação de uma empresa. Por meio da licitação é selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração, respeitando os princípios do sistema jurídico, em especial o da isonomia. Assim, quando se escolhe alguém para contratar, está sendo efetivada uma diferenciação entre os interessados, em que não é admitida a discriminação arbitrária, produto de preferências pessoais e subjetivas do ocupante de cargo público.

O século XXI trouxe novos desafios para muitos setores, tanto da economia e desenvolvimento como os sociais, e para a gestão universitária, os movimentos de planejamento orientaram-se para o desenvolvimento das instituições federais de ensino superior (IFES). Adequar a infraestrutura e sua gestão às demandas da atualidade está em uma das metas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que foram definidas no seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)

(2010-2014), com a modernização dos serviços de redes e sistemas de informação, fortalecer a manutenção preventiva de edificações, laboratórios, almoxarifados, sistemas de informação e de segurança patrimonial, ampliar a sua área construída destinada às atividades meio e fim e, ainda, ampliar a oferta de refeições com a ampliação e modernização de restaurantes universitários.

Na qualidade de geradoras de conhecimento, as universidades constituem instância relevante nos sistemas estadual e nacional de inovação. Como instituições de ensino e pesquisa, participam de arranjo institucional em que estão presentes outros atores, como empresas produtivas, sistema financeiro, órgãos governamentais, centros de pesquisas, instituições legais, jurídicas e de regulação, entre outros voltados à geração, implementação e difusão de conhecimento. Há interações com o ambiente em que estão inseridas. Suas ações dependem dos esforços e das articulações internas da infraestrutura de ciência e tecnologia, das demandas do setor industrial, da capacidade de absorção de conhecimentos das organizações e do padrão de financiamento.

Nesse norte, os objetivos da pesquisa estão ligados à contratação de serviços de forma indireta relacionados às atividades instrumentais e acessórias das instituições federais de ensino superior. Para tanto, foram utilizadas na pesquisa do estudo de caso as contratações de serviços da UFSC, que são contratados para serem executados de forma indireta e de maneira continuada, para evitar que ocorram interrupções e comprometimento de suas atividades essenciais. Assim, o que justifica os serviços contínuos é a sua permanente necessidade para o correto funcionamento da administração pública, na busca pela satisfação dos interesses da coletividade.

O procedimento da contratação passa por fases distintas, iniciando com a manifestação da necessidade e caracterização dos serviços, passando pela verificação da disponibilidade orçamentária e aprovação da autoridade gestora, para depois entrar na fase executória do processo de licitação, observando-se, na fase executória da licitação, o procedimento de habilitação e classificação da empresa, a homologação do processo de licitação pela autoridade gestora e a adjudicação do resultado ao licitante vencedor do certame.

A definição precisa dos serviços e sua caracterização é uma condição essencial que auxilia na definição dos parâmetros para a escolha do vencedor e também para a empresa na elaboração de sua proposta comercial, sem deixar de passar previamente por uma análise

jurídica. Por vezes, os gestores públicos sentem dificuldade na interpretação de determinadas características consideradas como essenciais para uma contratação eficaz. Assim, o objetivo da pesquisa está em como orientar os gestores das instituições federais de ensino superior quanto às normas e instruções editadas pelo Governo Federal, no sentido de avaliar os procedimentos internos adotados, o melhor aproveitamento dos recursos existentes e a contratação de serviços que objetivam um resultado efetivo.

Desse modo, pelo contexto apresentado, é estabelecida a seguinte questão de pesquisa: como possibilitar ao gestor público das instituições federais de ensino superior um melhor entendimento a respeito das contratações de serviços?

1.1 OBJETIVOS

A partir da definição do problema de pesquisa, são traçadas metas para a elaboração do estudo, as quais estão definidas como principal objetivo da pesquisa. Por meio dos objetivos específicos, procura-se mostrar as etapas que foram desenvolvidas para a realização do trabalho.

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral do trabalho é propor um manual para orientação aos gestores das instituições federais de ensino superior para contratação de serviços, tendo como referência as contratações de serviços das atividades acessórias e instrumentais da Universidade Federal de Santa Catarina.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) identificar quais os serviços que podem ser contratados de forma indireta pelas instituições federais de ensino superior;
- b) propor formas de cálculo para composição de custo dos serviços para fins de estimativa e valores de referência para a contratação;
- c) identificar o que deve estar contemplado no termo de referência ou projeto básico a respeito dos serviços demandados e as obrigações vinculadas para uma execução eficaz;

- d) investigar como se deu a instrução inicial das contratações de serviços, inclusive as por dispensa e inexigibilidade de licitação.

1.2 JUSTIFICATIVA

Para manter a estrutura pública, o Governo Federal buscou alternativas na terceirização dos serviços das atividades acessórias e instrumentais das instituições públicas, com a contratação dos serviços envolvendo o material e a locação de mão de obra necessária. As instituições federais de ensino superior, por serem autarquias, estão envolvidas nas alternativas propostas pelo Governo Federal.

Como as contratações passam por processo de licitação, em cumprimento às determinações legais, para que a execução dos serviços possa cumprir com os objetivos inicialmente previstos, elas necessitam atender a certos pressupostos prévios de instrução para que as contratações sejam viáveis. Entende-se que muitas deficiências nas contratações não podem ser sanadas no transcorrer da contratação, e, por esse motivo, a instrução inicial do processo é condição necessária para uma execução eficiente.

Nesse sentido, é importante gerenciar tais situações de forma que a metodologia de orientação aos gestores pode ser uma opção apropriada para sanar questões específicas já na fase inicial da manifestação da necessidade pela unidade requerente. As questões estão, muitas vezes, ligadas ao tipo de serviço que pode ser contratado de forma indireta, o seu custo estimado para fins de valores de referência para a contratação e, ainda, como devem ser evidenciadas as características dos serviços e as responsabilidades da contratada.

O trabalho tem relevância, uma vez que, nos pedidos de contratação de serviços, são percebidas deficiências com relação à especificação do serviço, responsabilidades da contratada para com os serviços, pessoal que será necessário para a execução destes, e, ainda, a respeito da estimativa do custo dos serviços. Nesse sentido, as condições da contratação necessitam ser direcionadas e amplas, para auxiliar na elaboração do edital e também para que as empresas possam elaborar sua proposta comercial.

Acredita-se, ainda, que a proposta de conteúdo de orientação aos gestores públicos no ambiente de estudo é importante, no sentido de que a subjetividade que envolve situações de interpretação dos normativos

legais editados possa ser direcionada para soluções e resultados construtivos para a instituição.

A pesquisa é viável, uma vez que existe material e tempo hábil para desenvolvê-la e, também, pelo fato de que a pesquisadora está diretamente ligada a setores que tratam da viabilidade das contratações de serviços, atuando diretamente na análise e verificação dos editais de licitação. O estudo é considerado oportuno, uma vez que trata da contratação de serviços, de atividades assessorias e instrumentais de uma instituição pública de ensino superior, utilizando a Universidade Federal de Santa Catarina no estudo de caso, seguindo-se a linha de pesquisa de gestão acadêmica e administrativa do Programa de Mestrado em Gestão Universitária da Instituição.

1.3 ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO

O presente estudo está subdividido em capítulos com uma estruturação que direciona a pesquisa. O capítulo introdutório apresenta o tema de pesquisa e a delimitação do seu campo de investigação. Partindo dessa definição, são apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos que nortearão a realização do trabalho.

O capítulo 2 trata da fundamentação teórica. Este capítulo foi reservado para a contextualização do tema da pesquisa na visão de vários especialistas sobre o assunto “licitações e contratação de serviços no sistema brasileiro”. No contexto, está a fase de preparação e execução da licitação, os princípios jurídicos e o sistema de gestão da contratação de serviços, envolvendo as ferramentas e sistemas operacionais utilizados para a realização de licitações nos órgãos públicos federais e, ainda, a segurança dos atos administrativos vinculados ao sistema eletrônico para as operações das licitações.

No capítulo 3, são apresentados os procedimentos metodológicos que foram adotados para a pesquisa e que delinearão a pesquisa para o objetivo pretendido, o tipo de abordagem, a técnica e coleta de dados e as categorias de análise estabelecidas para o estudo.

O capítulo 4 apresenta os resultados da pesquisa, com informações levantadas pela pesquisa documental diretamente em processos de licitação, pesquisa bibliográfica por meio de legislação e normativos editados pelo Governo Federal, dados e informações disponíveis pela rede mundial de computadores, a internet, acórdãos dos tribunais de contas e, ainda, documentos internos da Instituição,

relativos ao estudo de caso, todos ligados às contratações de serviços.

Neste estudo, foi abordada a sistemática de contratação de serviços das atividades- meio das instituições federais de ensino superior. Foi relacionado o procedimento preparatório da licitação, com uma estruturação dos elementos essenciais para essa fase da contratação, e na fase executória do processo da licitação, foram abordadas as etapas que compõem o processo, e, ainda, a etapa final, em que estão relacionados os atos da autoridade superior para a conclusão do processo.

Com base no estudo de caso que foi delineado, foram definidas instruções aos gestores públicos das instituições federais de ensino superior, na contratação de serviços, seguindo-se as normas adotadas pelos órgãos da administração pública federal. No capítulo 5 são relatadas as conclusões a respeito do trabalho realizado e recomendações para trabalhos futuros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo visa a uma melhor compreensão dos temas abordados, por meio de uma revisão da literatura específica. No decorrer deste capítulo serão descritos conceitos de diversos autores a respeito da contratação de serviços pela administração pública federal, recursos orçamentários e, ainda, contextualiza a respeito dos princípios da licitação, dos procedimentos da licitação na sua fase preparatória e executória, das ferramentas e sistemas operacionais utilizados pelo Governo Federal para o suporte nas licitações públicas.

2.1 CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Para o aperfeiçoamento dos contratos administrativos e desenvolvimento nacional sustentável, para Justen Filho (2013b), existem atualmente três regimes licitatórios. Existem os regimes da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993), a Lei de Licitações, da Lei n.º 10.520/02 (BRASIL, 2002b), que dispõe sobre o pregão, e da Lei n.º 12.462/11 (BRASIL, 2011b), que instituiu o regime diferenciado de contratação (RDC). Para esse autor, a licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio que determina critérios objetivos visando à seleção da proposta de contratação mais vantajosa e à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia.

Justen Filho (2013b) reforça que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável foi objeto da Lei n.º 12.349/10 (BRASIL, 2010d), que alterou o art. 3.º da Lei n.º 8.666/93. Na sua visão, isso significa consagrar uma função regulatória adicional para a licitação e a contratação administrativa. Não se trata apenas de obter a contratação economicamente e tecnicamente mais vantajosa, mas também de promover o crescimento econômico nacional compatível com a proteção do meio ambiente.

Ainda, para Justen Filho (2013b), a Lei n.º 12.187/09 (BRASIL, 2009a), ao dispor sobre a política nacional sobre mudanças do clima (PNMC), já previa a adoção de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas para as propostas que proporcionarem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e a redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos. A questão também foi

referida no âmbito da Instrução Normativa n.º 1/2010-SLTI, do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2010h), que, no seu art. 1.º, está previsto que as especificações do objeto licitado devem contemplar critérios de sustentabilidade ambiental.

O sistema RDC podia, inicialmente, ser adotado facultativamente para as contratações relacionadas à Copa e aos Jogos Olímpicos, mas, em fevereiro de 2013, passou a ser possível também para ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para obras e serviços de engenharia no âmbito do sistema único de saúde (SUS), pela Lei n.º 12.745/12 (BRASIL, 2012a), e no âmbito dos sistemas públicos de ensino, pela Lei n.º 12.722/12 (BRASIL, 2012b). A Lei do RDC não revogou a Lei de Licitações nem a Lei do Pregão, mas cabe à autoridade administrativa optar pelo RDC, se for mais conveniente para a Instituição. Este apresenta maior flexibilidade na determinação do procedimento licitatório (JUSTEN FILHO, 2013b).

Outra figura contratual na administração pública é o registro de preços, que se sujeita à disciplina diferenciada. No sistema de registro de preços, a administração promove licitação, visando a selecionar produtos e serviços e os respectivos fornecedores. Os interessados formulam suas propostas, e, a partir daí, são selecionados os vencedores para firmar um instrumento normativo (conhecido como ata de registro de preços). Com isso, a contratação é feita pela administração na medida de sua conveniência, respeitando as condições predeterminadas no registro de preços. Neste é contemplada a figura conhecida como carona. Trata-se da utilização de registro de preços existente por uma entidade estatal que não participou do procedimento original. O quantitativo dessa compra não pode ser superior ao quádruplo do quantitativo registrado para cada item constante da ata de registro de preços estabelecida para os órgãos participantes e para o órgão gerenciador (quem realizou a licitação).

Justen Filho (2013a) expõe que o registro de preços consiste num contrato normativo, produzido mediante licitação e que determina as condições quantitativas e qualitativas para contratações futuras de compras e serviços, realizadas por um único ou por uma pluralidade de órgãos administrativos. O registro de preços disciplina contratos posteriores de que dependerão de acordo de vontade específico entre a administração e o fornecedor. A matéria a respeito disso é regulamentada no âmbito de cada ente federativo. No plano federal, o Decreto n.º 7.581/11 (BRASIL, 2011a) regulamentou o registro de preços promovido no âmbito do RDC. Já o Decreto n.º 7.892/13

(BRASIL, 2013a) disciplina os demais registros de preço na órbita da União.

A realização de qualquer licitação depende da ocorrência de certos pressupostos, e a falta deles não atende às finalidades pelas quais foi concebida. Para Mello (2013), os pressupostos são três: o pressuposto lógico; o pressuposto jurídico; o pressuposto fático. Na visão do jurista, é pressuposto lógico a existência de uma pluralidade de objetivos e de uma pluralidade de ofertantes. Sem isso, não há como conceber uma licitação. Tal pressuposto está relacionado com o tema do chamado objeto singular e com o tema identificado como caso de ofertante único ou exclusivo. É pressuposto jurídico o de que, em face do caso concreto, a licitação possa constituir-se em meio apto, para a Administração acudir ao interesse que deve prover. Nesse sentido, a licitação não é um fim em si mesmo, mas um meio para chegar-se utilmente a um dado resultado, que é o travamento de certa relação jurídica.

Ainda, na visão de Mello (2013), quando, nem mesmo em tese, poder-se-á cumprir tal função, será inviável realizá-la. Embora fosse logicamente possível realizá-la, seria ilógico fazê-lo em face do interesse jurídico a que se almeja atender. Diante de situações dessa ordem, é que se configuram os casos acolhidos na legislação como os de dispensa de certame licitatório ou os que terão de ser considerados como de inexigibilidade dele. É pressuposto fático da licitação, por sua vez, a existência de interessados em disputá-la, enquanto nos casos em que tal interesse não concorra, não há como realizá-la.

A Administração, desse modo, deve definir, com precisão, o quê, para quê, e o porquê de toda e qualquer aquisição ou contratação a ser feita (PISCITELLI; TIMBÓ, 2010). O ato da autoridade superior, além de apontar a necessidade da contratação, deverá avaliar a conveniência e a presença dos requisitos legais necessários à contratação. Além disso, a autoridade superior deve determinar o modelo da contratação e as cláusulas que constituirão o objeto do contrato, e ainda verificar se é caso de contratação direta. Sendo necessária a licitação, será indispensável definir o objeto, a modalidade e o tipo, modelando o ato convocatório. Para Justen Filho (2013b), esses atos administrativos retratam o exercício de competências discricionárias e vinculadas.

Para Guimarães (2007), a autorização para abertura da licitação é representada pelo ato expedido por autoridade competente que, após avaliar questões relativas à legalidade, oportunidade e conveniência

administrativa, permite a instauração do procedimento de contratação nos termos constantes da requisição e, ainda, com vistas à existência de dotação orçamentária com saldo suficiente para a realização da despesa.

Percebe-se que diante das necessidades de adquirir bens e serviços para sua manutenção, a administração pública necessita adotar o processo de licitação e, ainda, dispor de dotação orçamentária para a despesa. Desse modo, em instrumento próprio (o edital), são prescritas as condições da aquisição, como também outros elementos necessários para a relação jurídica a ser pactuada.

2.1.1 Atividades passíveis de contratação indireta

No âmbito da Administração Pública Federal, o Decreto-Lei n.º 200/67 (BRASIL, 1967) já continha, no artigo 10, § 7.º, autorização para contratação, junto a terceiros, de atividades acessórias de apoio ao desenvolvimento de atividades próprias da Administração. Atualmente, o Decreto Federal n.º 2.271/97 (BRASIL, 1997), nesse sentido, traz um rol de atividades passíveis de contratação indireta, as consideradas terceirização de serviços, estes ligados às atividades materiais e acessórias dos assuntos de competência do órgão ou entidade que devem ser objeto de execução indireta, e têm na Instrução Normativa n.º 2/2008 (BRASIL, 2008a), da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MOG), as regras para sua contratação (VIEIRA et al, 2008).

As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transporte, recepção, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações estão relacionadas como atividades passíveis de execução indireta pela Administração Pública Federal, nos caracterizados serviços terceirizados com locação de mão de obra. As instituições federais de ensino superior (IFES), nesse sentido, estão contempladas nas condições definidas no Decreto Federal citado, não sendo possível, no entanto, atividades que estejam relacionadas às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo quando se tratar de cargo extinto.

Para Vieira et al (2008), a contratação de serviços de forma indireta na Administração Pública foi ampliada com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, que teve como política de pessoal a criação de novas carreiras de nível superior, extinguindo-se os cargos de nível médio e nível intermediário, não autorizando mais concurso público para esses cargos, adotando-se assim

a política de contratação desses serviços. Na visão dos autores, na terceirização dos serviços, a Administração contrata os serviços e não a mão de obra, para isso deve haver o acompanhamento do contrato, observando se a empresa vem cumprindo com todas as exigências dispostas no edital, como o caso do recolhimento dos encargos trabalhistas e previdenciários dos seus empregados postos à disposição para os serviços.

Motta (2011) ressalta que as atividades que se referem às questões de sigilo ou confiança, e outras identificadas com as finalidades principais da entidade não devem ser terceirizadas. Todavia, se houver motivação técnica circunstanciada para a execução indireta de atividade finalística do órgão ou instituição, isso deve ser contratado sob a forma de pacotes de serviços, sem subordinação direta à Administração. O autor reforça, ainda, que muitas das atividades que antes eram desempenhadas por servidores, ou empregados públicos regulados por regime jurídico específico, estão sendo transferidas aos particulares com a justificativa de redução de custos e pela racionalidade econômica.

A Lei n.º 8.666/93, em seu artigo 57, inciso II, já relacionava a possibilidade de contratação de serviços de forma continuada, com duração limitada a sessenta meses, visando à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração. O Decreto Federal, nesse sentido, veio regulamentar quais os serviços passíveis de execução indireta com dedicação exclusiva de mão de obra.

2.1.2 Classificação dos serviços

Existem os serviços comuns e os serviços singulares ou especializados. O conceito de comum foi criado pelo pregão para diferenciar a modalidade, mas essa tendência pode mudar com o RDC. Não é comum aquilo que se configura como singular, e a singularidade é o oposto do comum. Para Justen Filho (2013a), a definição de bens e serviços comuns tem evoluído ao longo do tempo. Para esse autor, são os bens disponíveis no mercado, com características padronizadas, que podem ser fornecidos satisfatoriamente por um fornecedor qualquer. Assim, se existirem no mercado diversos produtos que podem ser fornecidos à Administração sem qualquer inovação ou modificação, configura-se aí a hipótese de um bem comum.

A padronização se configura quando são predeterminados, de modo objetivo e uniforme, a qualidade e os atributos essenciais de um bem ou serviço. A padronização pode ser decorrência de regras técnicas formalmente adotadas por entidades especializadas (em especial a ABNT), ou também pode ser gerada por procedimentos internos à própria administração, em que se estabeleçam padrões de identidade de certos objetos aptos à satisfação das necessidades estatais (JUSTEN FILHO, 2013a).

Por essa razão, Fernandes (2011) afirma que o conceito de bem ou serviço comum é dinâmico, pois depende do mercado ser capaz de identificar especificações usuais. Assim um bem ou serviço é comum quando suas qualidades e seus atributos são pré-determinados, com características invariáveis, ou sujeitos a diferenças mínimas e irrelevantes.

Fernandes (2011) observa ainda que, mesmo em se tratando de bem ou serviço comum, pode a Administração definir características que restringem a competição, desde que tenha por objetivo assegurar a qualidade ou o melhor desempenho, contanto que essas restrições sejam facilmente compreendidas no mercado. Já Pereira Junior (2008) afirma que comuns são os bens de aquisição rotineira e habitual, cujas características encontrem no mercado padrões usuais de especificação e envolvam critérios de julgamento rigorosamente objetivos.

O Decreto Federal n.º 3.555/00 (BRASIL, 2000a) apresenta um rol de serviços que são classificados como serviços comuns. Estes são descritos no Quadro 1.

Quadro 1 - Classificação dos serviços

Serviços

(Lei n.º 8.666/93, art. 6.º, inciso II)

A gama de serviços é infundável, razão pela qual as leis administrativas, em geral, os enumeram exemplificativamente, mencionando os mais frequentes, tais como conserto, instalação, montagem e desmontagem, operação, conservação, reparação, manutenção, transporte, comunicação e trabalhos técnico-profissionais.

Serviços comuns

(Decreto Federal n.º 3.555/00, Anexo II)

Serviços de apoio administrativo; serviços de apoio à atividade de informática (digitação, manutenção); serviços de assinaturas (jornal, periódico, revista, televisão via satélite, televisão a cabo); serviços de assistência (hospitalar, médica, odontológica); serviços de atividades auxiliares (ascensorista, auxiliar de escritório, copeiro, garçom, jardineiro, mensageiro, motorista, secretária, telefonista); serviços de confecção de uniformes; serviços de copeiragem; serviços de eventos; serviços de filmagem; serviços de fotografia; serviços de gás natural; serviços de gás liquefeito de petróleo; serviços

<p>gráficos; serviços de hotelaria; serviços de jardinagem; serviços de lavanderia; serviços de limpeza e conservação; serviços de locação de bens móveis; serviços de manutenção de bens imóveis; serviços de manutenção de bens móveis; serviços de remoção de bens móveis; serviços de microfilmagem; serviços de reprografia; serviços de seguro saúde; serviços de degravação; serviços de tradução; serviços de telecomunicações de dados; serviços de telecomunicações de imagem; serviços de telecomunicações de voz; serviços de telefonia fixa; serviços de telefonia móvel; serviços de transporte; serviços de vale refeição; serviços de vigilância e segurança ostensiva; serviços de fornecimento de energia elétrica; serviços de apoio marítimo; serviços de aperfeiçoamento, capacidade e treinamento.</p>
<p>Serviços técnicos profissionais (Lei n.º 8.666/93, art. 13)</p> <p>Os serviços técnicos profissionais é o serviço que requer capacitação profissional e habilitação legal para seu desempenho dentro das normas técnicas adequadas, como ocorre com os trabalhos de engenharia, eletricidade, hidráulica, comunicações, transportes e outros que exigem conhecimentos científicos para sua realização. Eles podem ser generalizados, especializados, e especializados de natureza singular. Os serviços de engenharia são equiparados às atividades das profissões técnicas especializadas.</p>
<p>Serviços de publicidade</p> <p>Em relação aos serviços de publicidade, a Lei n.º 8.666/93, expressamente, os exclui da possibilidade de contratação direta, vedando a aplicação da regra de inexigibilidade para esse fim (art. 25, inciso II). Agora os serviços de publicidade devem ser contratados com base na Lei n.º 12.232/10.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Na visão de Meirelles (2010), os serviços comuns são todos aqueles que não exigem habilitação especial para sua execução, que podem ser realizados por qualquer pessoa ou empresa, pois não são privativos de alguma profissão ou categoria profissional. Eles são serviços rotineiros, de conhecimento intuitivo, contratados em livre competição entre os interessados que apresentar a proposta mais vantajosa, com relação a melhores condições de execução e de preço. Essa classificação tornou-se mais relevante com a criação da modalidade de pregão, a ser utilizada sempre que o objeto da licitação envolver bens e serviços comuns.

Os serviços técnicos profissionais, por sua vez, são todos aqueles que exigem habilitação legal para sua execução. Essa habilitação varia desde o simples registro do profissional ou firma na repartição administrativa competente até o diploma de curso superior oficialmente reconhecido. O que caracteriza o serviço técnico é a privatividade de sua execução por profissional habilitado, seja ele um mero artífice, um

técnico de grau médio ou um diplomado em escola superior (MEIRELLES, 2010).

Os serviços técnicos profissionais generalizados, para Meirelles (2010), são os que não demandam maiores conhecimentos, teóricos ou práticos, além dos ministrados nos cursos normais de formação profissional. Esses serviços exigem licitação, por haver sempre a possibilidade de competição entre os interessados, nivelados pelo mesmo título de habilitação. Nessa categoria, enquadram-se tanto os serviços técnicos de grau médio quanto os de grau superior, visto que ambos são trabalhos de prática conhecida e corrente de seus profissionais.

Já os serviços profissionais especializados, ainda, para Meirelles (2010), além de exigir habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou em cursos de pós-graduação ou estágios de aperfeiçoamento. Os serviços especializados de natureza singular, por sua vez, não podem ser objetivamente comparáveis com outros do mesmo gênero, que apresentam determinadas características que os individualizam, porque prestados por profissionais de notória especialização (MEIRELLES, 2010).

O Decreto Federal n.º 5.450/05 (BRASIL, 2005) determinou ser obrigatória a adoção do pregão para licitação que tenha por objeto um bem ou serviço comum. Assim, para os serviços classificados nessa condição, o pregão é condição necessária para a realização da licitação. Como o Decreto Federal tem natureza de orientação administrativa, este vincula somente os órgãos do Poder Executivo Federal.

Nesse sentido, o decreto¹ regulamentar do pregão é espécie essencialmente diversa dos demais atos normativos, porque é editado pelo Chefe do Poder Executivo. Por sua vez, existem os chamados atos administrativos normativos, formados por resoluções, instruções normativas e portarias, que são editados por autoridades dotadas de competência normativa nas respectivas áreas, e só possuem eficácia no âmbito da respectiva competência. A Instrução Normativa n.º 2/2008-SLTI-MOG, tida como instrução normativa de serviços, nesse sentido, é

¹ Decreto é o ato administrativo unilateral pelo qual o chefe do Poder Executivo (federal, estadual, distrital ou municipal) exercita competência administrativa que demande forma escrita, para a qual não seja adequada outra forma específica. O seu conteúdo não é definido de modo exaustivo (JUSTEN FILHO, 2013, p. 422).

autoaplicável para os órgãos e entidades do Governo Federal, pelo fato de existir competência delegada da autoridade emitente da função de planejar a administração pública.

A instrução normativa de serviços constitui referência à estimativa de custos e formação de preços e ainda contribui com detalhamento para a elaboração do instrumento convocatório e para a elaboração das propostas. No seu artigo 24, exige como critério de aceitabilidade do lance a planilha de custos e formação de preços, que deve ser entregue e analisada no momento da aceitação do lance vencedor.

Os serviços de publicidade eram considerados como serviços comuns e contratados pela modalidade pregão, mas pela Lei n.º 12.232/10 (BRASIL, 2010c), na visão de Motta (2011), foram incorporadas normas gerais que abrangem todas as esferas do Poder Público. Para o autor, houve preocupação do legislador em proporcionar maior segurança jurídica ao agente da administração pública que contrata uma agência de publicidade e, também, em oferecer melhores condições ao contratado executor dos serviços, na colaboração com o Poder Público. Foi vedada a utilização da modalidade de licitação pregão para a contratação desses serviços e determinado o critério de julgamento como melhor técnica ou técnica e preço, por serem caracterizados os serviços como potencialmente complexos e mercedor de especial atenção, além de procedimentos bem definidos.

A Lei n.º 12.232/10 estabelece algumas normas gerais para a contratação de serviços de publicidade por intermédio de agências de propaganda, com aplicação complementar à Lei n.º 8.666/93. O procedimento da licitação para contratação desses serviços deve ser nas modalidades de licitação tomada de preços ou concorrência e nos tipos melhor técnica ou técnica e preço. O termo de referência, por sua vez, que é elaborado pela unidade requerente, deve conter o plano de comunicação publicitária (plano de mídia), que observa os requisitos do seu artigo 7.º, além de quesitos que irão compor os critérios de julgamento das propostas técnicas e comerciais, com atribuição de pontuação para cada quesito (BRASIL, 2010c).

Por essa lei, a licitação deve ser julgada por comissão de licitação ou por comissão especialmente constituída. A análise e julgamento das propostas técnicas devem ser feitas por subcomissão técnica, constituída por três membros que sejam formados em comunicação, publicidade ou *marketing*, mas um terço deles deve ser composto por membro sem

vínculo funcional e contratual com a instituição. Essa subcomissão pode ser a mesma que irá elaborar os quesitos para julgamento das propostas. A análise do plano de comunicação publicitária, por sua vez, será por meio de quesitos destinados a avaliar a capacidade de atendimento do licitante e o nível de trabalho por ele realizado para seus clientes. O edital de licitação, nesse sentido, deve ser composto por informações criteriosas que subsidiem a análise e a divulgação do resultado.

2.1.3 Contratação de serviços nas instituições federais de ensino superior

Considerando o Decreto Federal n.º 7.423/10 para o desenvolvimento dos projetos previstos na Lei n.º 8.958/94, não é permitida a contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestar serviços ou atender a necessidades de caráter permanente das IFES. Devem ser evitadas quaisquer ações destinadas a prover a IFES de mão de obra para atividades de caráter permanente ou que caracterizem a terceirização irregular (BRASIL, 2010b).

As atividades das instituições federais de ensino superior (IFES) correspondem ao ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional, e são custeadas com recursos do orçamento público da União. Para dar suporte à gestão administrativa e financeira dos projetos ligados a essas atividades, são instituídas as fundações de apoio. Estas são criadas com vistas ao desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse (parágrafo único do artigo 1.º do Decreto Federal n.º 7.423/10), criando condições mais propícias de relacionamento da instituição com o ambiente externo, não podendo, no entanto, ser contratada fundação de apoio para a realização de projetos de desenvolvimento institucional, com fundamento no inciso XVII do artigo 24 da Lei n.º 8.666/93, ou seja, contratar por dispensa de licitação fundação de apoio para fazer a intermediação da execução de serviços relacionados a esses projetos (BRASIL, 2010b).

As instituições federais de ensino superior (IFES) são autarquias administrativas e de serviços criadas por lei, vinculadas ao Ministério da Educação, e possuem autonomia financeira e administrativa. Como dispõe o inciso II do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 200/67, as autarquias são entes da administração indireta e possuem personalidade jurídica própria. Assim, para desempenho de suas atribuições e gestão de seu

patrimônio e receita, cada autarquia dispõe de estrutura administrativa própria, internamente hierarquizada, compreendendo um conjunto de órgãos, e possui, ainda, quadro próprio de servidores. As decisões expressam-se por atos administrativos e os contratos seguem as regras próprias dos contratos administrativos, cujas normas das licitações regem a escolha de quem vai celebrar contrato com as autarquias (MEDAUAR, 2007).

Medauar (2007) ressalta que a autonomia das universidades tem respaldo constitucional, assegurada no artigo 207 da CF (1988), nos seguintes termos: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão”. A atual Lei de Diretrizes e Bases (Lei n.º 9.394/96), no seu art. 54, nesse sentido, diz que as universidades mantidas pelo poder público gozarão de estatuto jurídico especial. E, pelo seu artigo 70, considera que, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, são realizadas despesas que visam a alcançar os objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. Entre as despesas estão compreendidas a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, além da realização de atividades-meio, necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino (BRASIL, 1996).

As fundações de apoio das instituições oficiais de ensino superior destinam-se a colaborar com as instituições no ensino e pesquisa. As fundações de apoio são entes dotados de personalidade jurídica privada, regidos pelo Código Civil e Código de Processo Civil, sujeitas à fiscalização do Ministério Público, e não integram a Administração indireta nem a estrutura das universidades. Elas mantêm convênios e contratos com as universidades sem prejuízo de atividades ou serviços que possam prestar a particulares. Para a execução de convênios, contratos e acordos que envolvam a aplicação de recursos públicos, as fundações contratadas para esse fim devem observar a legislação federal de licitações e contratos quanto a obras, compras e serviços, e submeter-se à fiscalização da execução dos contratos pelo Tribunal de Contas da União (MEDAUAR, 2007).

Em síntese, a contratação de profissionais por fundação de apoio, ou mesmo por empresas terceirizadas, para a execução de atividades inerentes às categorias funcionais da IFES, bem como a presença de elementos de subordinação e pessoalidade, afronta o disposto no artigo

37, inciso II, da Constituição Federal (1988), que estabelece a exigência de concurso público para a investidura em cargo ou emprego público.

2.1.4 Gestores públicos e suas responsabilidades

Aos dirigentes e servidores que trabalham nos entes da administração indireta incidem os dispositivos da Lei n.º 8.429/92 (BRASIL, 1992), Lei da Improbidade, a qual prevê sanções nos casos de enriquecimento ilícito de agentes públicos. As atividades sujeitam-se ao controle parlamentar, considerando o artigo 49, inciso X, da CF (1988), e à fiscalização financeira, contábil, orçamentária e patrimonial exercida pelos Tribunais de Contas, como estabelece os artigos 70 e 71 da CF (MEDAUAR, 2007).

Em relação às responsabilidades dos gestores públicos, o Tribunal Superior do Trabalho (TST), pela Súmula n.º 331 (BRASIL, 2011d), determinou regras para o cumprimento das obrigações trabalhistas. Com nova redação dada pela Resolução n.º 174/2011, divulgada em 27 de maio de 2011, está evidenciado na súmula que:

[...] III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participação da relação processual e conste também no título executivo judicial.

V – Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. (BRASIL, 2011d).

Pelo dispositivo, se anteriormente os gestores públicos respondiam solidariamente pelas obrigações trabalhistas dos empregados, a partir desse novo entendimento, eles respondem subsidiariamente pelas obrigações. Isso representa que, se a empresa não pagar as obrigações trabalhistas dos empregados postos à disposição para os serviços, relativo ao contrato administrativo firmado, o gestor público responsável pelo contrato terá de responder conjuntamente com a empresa pelo não pagamento. Nesse sentido, vale lembrar o que Vieira et al (2008) reforçam a respeito do gerenciamento do contrato, que este se torna um fator essencial para que a empresa cumpra com suas obrigações sociais e trabalhistas.

Para Cretella Junior (2006), toda manifestação de vontade traz em si o problema da responsabilidade, que não é fenômeno exclusivo da vida jurídica. Estendendo-se a todos os domínios da vida social, a responsabilidade é resultado da ação pela qual o homem expressa seu comportamento. Para ele, se o ser humano age de acordo com as normas é responsável, sem dúvida, mas a verificação desse fato não lhe acarreta alguma obrigação, sanção ou reparação. Nesse sentido, o responsável cumpriu aquilo que deveria cumprir, entretanto, quando o agente público fere norma ou obrigação jurídica, responderá pelas consequências advindas do ato praticado.

Para Meirelles (2007), a eficiência funcional abrange não somente a produtividade do exercício do cargo ou da função mas também a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração. Para esse autor, o dever de probidade está constitucionalmente integrado na conduta do gestor público como elemento necessário à legitimidade de seus atos.

Pelo artigo 37, § 4.º da Constituição Federal (1988), os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao Erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. A Lei n.º 8.429/92, nesse sentido, dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa, que classifica em três espécies: os que importam enriquecimento ilícito; os que causam prejuízo ao Erário; os que atentam contra os princípios da Administração Pública (MEIRELLES, 2007).

Nesse sentido, como bem observa Medauar (2007), o descumprimento de deveres e a inobservância de proibições acarretam

consequências para o agente público. Se a conduta inadequada afeta a ordem interna dos serviços e vem caracterizada somente como infração ao ilícito administrativo, gera a responsabilidade administrativa. Mas se o agente, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, causou dano à Administração, deve repará-lo, assim, será responsabilizado civilmente. E se a conduta inadequada do agente afeta a sociedade, e for caracterizada pelo ordenamento como crime funcional, o servidor será responsabilizado criminalmente, podendo sofrer sanções penais.

2.2 O INSTRUMENTO DA LICITAÇÃO PÚBLICA

A licitação orienta-se a simular condições de contratação similares às praticadas no setor privado. A administração pública, desse modo, deve observar os princípios do funcionamento do mercado para assegurar a eficiência econômica nas contratações. A criação de regras e exigências desnecessárias e inúteis gera o afastamento de potenciais fornecedores ou a elevação dos preços praticados.

Considerando que, na visão de Justen Filho (2008), nem sempre a redução do número de licitantes permite deduzir que uma licitação foi mal concebida², é inevitável que a sua concepção e o seu desenvolvimento sejam informados pelos conhecimentos fornecidos pela Economia, para assegurar a melhor relação possível entre os desembolsos da administração pública e os benefícios resultantes.

2.2.1 Princípios da licitação

A Lei de Licitações contém regras e princípios derivados de leis anteriores que foram ajustadas ao sistema da Constituição de 1988, e também das necessidades derivadas dos fatos históricos ocorridos no início da década de 90, ligados principalmente a fatores políticos e econômicos (JUSTEN FILHO, 2012). Para Aguiar (2008), as afirmações extraídas e organizadas sobre dados esparsos serviram de base à construção de doutrinas que edificaram o conhecimento humano

² Considerando o que diz Susan Rose-Ackerman (2006) - uma das maiores autoridades mundiais no tema da corrupção - “Se a lucratividade em um contrato se torna muito baixa, o número de licitantes pode cair”, assim, nenhuma licitação pode ser norteada apenas por princípios jurídicos (apud JUSTEN FILHO, 2008, p. 354).

e, com isso, nos princípios constitucionais, estão estruturados os conhecimentos doutrinários tidos por verdadeiros.

Os princípios jurídicos, nesse sentido, estão implícitos em toda norma jurídica, já que estes concretizam a essência sociocultural dos destinatários e elaboradores das normas. No trato da coisa pública não se pode afastar do interesse social. A satisfação do interesse público é a finalidade da função administrativa (princípio da indisponibilidade do interesse público). O administrador público não possui liberdade de contratar e, por isso, tem o dever de deflagrar procedimento licitatório para encontrar a melhor proposta para o órgão que representa (princípio da licitação). A licitação, ao mesmo tempo em que limita o poder estatal, permite aos administrados o exercício isonômico de atividade econômica (SANTANA, 2009).

Para Mello (2013), existem autores que divergem quanto ao número de princípios da licitação. Para ele, existem os princípios cardeais da licitação, que são aqueles peculiares ou apresentam relevo invulgar. Eles poderiam ser resumidos nos seguintes: competitividade, isonomia, publicidade, respeito às condições prefixadas no edital, e possibilidade de o licitante fiscalizar o atendimento dos demais princípios. Para o autor, a discordância fixa-se onde se fundam ou desdobram os mesmos preceitos, considerando ainda que a licitação, por ser um instituto de direito administrativo, obriga-se também a todos os outros que informam esse ramo jurídico, como os da legalidade e da moralidade.

Ainda, para Mello, o princípio da competitividade, embora não mencionado especificamente pela Lei em tal qualidade, é da essência da licitação, tanto que a Lei de Licitações (1993) o encarece em alguns dispositivos, como no artigo 3.º, § 1.º, inciso I, e no artigo 90. Todos os demais princípios descendem do princípio da isonomia, pois são requisitos necessários para garantir-lhe a existência.

Justen Filho (2013b) analisa que a alteração na Lei de Licitação (1993), para inclusão da promoção do desenvolvimento sustentável como uma das finalidades da licitação, afeta o modo de aplicar o princípio da isonomia e modifica a avaliação da vantagem das propostas. Na sua visão, a licitação será orientada não apenas a selecionar a proposta mais vantajosa sob o prisma econômico em sentido estrito (por exemplo, o menor preço) mas também envolverá a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Fernandes (2011) ressalta que, no Direito, a isonomia é estritamente vinculada à lei, porque a igualdade se estabelece ou não, segundo os ditames da norma, mas não se exaure na dimensão da legalidade. A licitação, ao destinar-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, deve ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Para Fernandes (2011), o princípio da legalidade encontra-se no artigo 4.º da Lei de Licitações (1993), que referencia que todos quantos participem de licitação têm direito público subjetivo à fiel observância dos procedimentos estabelecidos na Lei. E, ainda, que qualquer cidadão poderá acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira, de modo a perturbar a realização dos trabalhos. Desse modo, podem alegar tal direito todos quantos queiram dela participar e aos quais não seja indevidamente negado acesso.

No artigo 41 da Lei de Licitações (1993), é exigido o cumprimento das normas e condições do edital. Nesse sentido, Motta (2011) reforça que o instrumento convocatório é a baliza no relacionamento entre a Administração e os licitantes. Nele, são fixados os direitos e explicitadas as prerrogativas, no sentido de evitar qualquer surpresa ou arbitrariedade nesse relacionamento.

O princípio da impessoalidade evita qualquer concessão de privilégio e assegura condições justas de competição, direcionando para a indisponibilidade do bem público e a acessibilidade aos cidadãos, em igual medida, nas condições e hipóteses em que a lei não estabeleça preferências destinadas a salvaguardar determinados setores, ou a facilitar a aquisição de certos bens (MOTTA, 2011). Para Mello (2013), por esse princípio, todos os licitantes são tratados com absoluta neutralidade.

O princípio da igualdade implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que concorrerem ao certame mas também o de ensejar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia. É o que prevê também o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal (1988), e a Lei Complementar n.º 123/06 (LC 123), conforme caracterização que lhes é dada no artigo 3.º, *caput* e incisos I e II, quando a oferta de microempresa ou empresa de pequeno porte for

igual ou até dez por cento superior (cinco por cento no caso de pregão) para a mais bem classificada, será considerada empatada com ela, e será permitido a esta reduzir seu preço abaixo do que havia sido proposto pelo melhor ofertante (MELLO, 2013). Deve-se, com isso, considerar que o princípio da igualdade comporta tratamentos distintos para situações distintas, sempre que exista uma correlação lógica entre o fator discriminante e a diferença de tratamento.

O princípio da publicidade impõe que os atos e termos da licitação sejam efetivamente expostos ao conhecimento de quaisquer interessados, no sentido de dar visibilidade dos atos administrativos para efetivar o exercício pleno do controle por parte da sociedade. É um dever de transparência, em prol não apenas dos disputantes, mas de qualquer cidadão (MELLO, 2013). Santana (2009) reitera que o princípio da transparência revela a forte tendência moderna de permitir amplo acesso do cidadão à gestão pública. A publicidade, nesse sentido, auxilia a garantir o cumprimento dos demais princípios da licitação, pois implica fiscalização dos atos dos administradores públicos.

O princípio da moralidade, por sua vez, significa que o procedimento licitatório terá de desenrolar-se na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para Administração e licitantes, um comportamento correto, liso, honesto, de ambas as partes. Para a Administração, tal princípio está reiterado na referência ao princípio da probidade administrativa, em que está a estrita obediência a pautas de moralidade, no que se inclui não somente a correção defensiva dos interesses de quem a promove mas também as exigências de lealdade e boa-fé no trato com os licitantes e na correta aplicação do dinheiro público (MELLO, 2013). Para Santana (2009), o princípio da moralidade impõe ao procedimento licitatório a obrigação de obediência a valores da sociedade que primam pela busca do bem-estar e crescimento coletivo, sem que se estabeleçam privilégios pessoais.

A honestidade e a seriedade devem nortear a licitação. Com isso, os princípios inerentes a ela aplicam-se tanto à conduta do agente da administração pública como a dos próprios licitantes. A moralidade compreende também a boa-fé. O princípio da publicidade visa a garantir a quaisquer interessados as faculdades de participação e de fiscalização dos atos da licitação. A publicidade permite o amplo acesso dos interessados ao certame (à universalidade da participação no processo licitatório) e, ainda, proporciona a verificação da regularidade dos atos praticados (JUSTEN FILHO, 2011). Para Dallari (2006), com a maior

publicidade, maior transparência e com o acesso verdadeiramente público aos documentos da licitação, diminuem as possibilidades de conluios e fraudes. Isso parte do pressuposto de que as pessoas tanto mais se preocuparão em seguir a lei e a moral quanto maior for a possibilidade de fiscalização de sua conduta.

Não bastam honestidade e boas intenções para a validade de atos administrativos. A eficiência constitui princípio inerente aos atos da administração pública. O pregão, por sua vez, é fruto da necessidade da administração pública de implantar como hábito a utilização racional dos recursos públicos. A eficácia impõe a adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos. Toda atividade administrativa envolve uma relação que se sujeita ao enfoque de custo-benefício (custos em diversos níveis: custos relacionados com o tempo, com a mão de obra). Para Justen Filho (2011), a eficácia consiste em considerar a atividade administrativa sob o prisma econômico e político. Como os recursos públicos são extremamente escassos, é inevitável que sua utilização produza os melhores resultados econômicos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo.

O princípio da competitividade é desdobramento da igualdade e visa a permitir ao maior número possível de pessoas o acesso à contratação com o Poder Público e, conseqüentemente, o encontro da proposta mais vantajosa à administração pública. A maior vantagem consiste na busca do melhor contrato, ou seja, a aquisição ou contratação por preço mais baixo, dentre os praticados no mercado, de um produto de qualidade. O princípio do preço justo impõe ao administrado a compra de um bem que satisfaça aos anseios da administração pública, por um preço harmônico, que não seja alto e que seja viável ao fornecedor (deve existir um componente de caráter moral e não determinado pelas forças do mercado). O menor melhor preço parte do princípio de que a aquisição deve estar dentro dos preços praticados pelo mercado para produtos de qualidade satisfatória, isso objetiva a contratação – a um só tempo – do menor preço aliado à vantagem contratual (SANTANA, 2009).

O edital norteia os licitantes e a própria Administração, vinculando a sua conduta em vários aspectos. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração a respeitar estritamente as regras que haja previamente estabelecido para disciplinar o certame (MELLO, 2013). Santana (2009) reitera que a vinculação ao instrumento convocatório constitui verdadeira garantia aos licitantes de

que as regras impostas pela administração pública não serão alteradas por esta, a qualquer momento, prejudicando os competidores. Para Motta (2011), o direito subjetivo do licitante ao fiel cumprimento das regras estabelecidas é garantido pelo art. 4.º da Lei nº 8.666/93, e implica o dever ético de qualquer participante no certame denunciar, tempestivamente, o edital portador de incorreções ou ilegalidades.

O princípio do julgamento objetivo almeja impedir que a licitação seja decidida sob a influência do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora, como estabelece o artigo 45, da Lei de Licitações (1993). Entretanto, a objetividade absoluta só se pode garantir previamente nos certames decididos unicamente pelo preço (MELLO, 2013). Para Santana (2009), o princípio do julgamento objetivo é atendido mais fortemente pelo pregão, dada à prioridade que é conferida ao valor da proposta de preço com a inversão das fases. Sua função é impedir a decisão baseada no subjetivismo que poderia implicar condutas tendenciosas, injustas e ímprobas.

Para Motta (2011), os princípios correlatos mencionados no artigo 3.º da Lei de Licitações (1993) são múltiplos, poderiam ser todos aqueles que têm relação com o objeto licitado. Poderiam ser mencionados os princípios da padronização e da oposição. A padronização leva a observar as regras básicas de um padrão, na busca de satisfazer às necessidades de uma dada atividade. A oposição, por sua vez, vincula a falta de competição entre os concorrentes, e, por isso, prejudicada fica a própria licitação.

O princípio da livre concorrência consiste essencialmente na existência de diversos produtores e prestadores de serviços. A estimulação a esse princípio assegura providências contra a infração à ordem econômica. Nesse sentido, discriminar adquirentes ou fornecedores de bens e serviços por meios da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços constitui infração à ordem econômica.

Ainda, o princípio da motivação, que consiste na exposição que antecede o ato administrativo, é a demonstração objetiva das razões concretas que determinam o interesse do Poder Público em cada circunstância definida. A motivação guarda simetria com o princípio da razoabilidade, que condena o excesso e a desproporcionalidade. O princípio da economicidade é voltado para o controle da eficiência do gasto público, no que diz respeito ao custo-benefício. Esse princípio

implica a aplicação de mecanismos fidedignos de controle da eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária (JUSTEN FILHO, 2011).

Diretamente relacionado ao da eficiência, situa-se o princípio da celeridade, que, como um dos norteadores de licitações na modalidade pregão, busca simplificar procedimentos de rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias. Existe também o princípio da fiscalização, que garante o acesso ao público dos atos do procedimento licitatório e, ainda, conferem ao cidadão a iniciativa de acionar os meios de controle externo dos atos da administração pública. O princípio da fiscalização remete a outro princípio, o da participação popular, decorrente da própria ideia de democracia (MOTTA, 2011).

Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade acarretam a impossibilidade de impor consequências de severidade incompatível com a irrelevância de defeitos. Sob esse ângulo, as exigências da lei ou do ato convocatório devem ser interpretadas como instrumentais (JUSTEN FILHO, 2011). Daí a advertência de Dallari (2006, p. 134):

[...] existem claras manifestações doutrinárias e já há jurisprudência no sentido de que, na fase de habilitação, não deve haver rigidez excessiva; deve-se procurar a finalidade da fase de habilitação, deve-se verificar se o proponente tem concretamente idoneidade. Se houver um defeito mínimo, irrelevante para essa comprovação, isso não pode ser colocado como excludente do licitante. Deve haver certa elasticidade em função do objetivo, da razão de ser da fase de habilitação; convém ao interesse público que haja o maior número possível de participantes.

Para Capella (2008), os princípios correlatos estão implícitos, tornando-se difícil para leigos identificarem tais princípios na Lei de Licitações (1993), tarefa mais adaptada àqueles ligados às ciências jurídicas, que precisam ler nas entrelinhas de um texto, de forma subliminar, os princípios, conceitos e normas até então ocultas.

O princípio da proporcionalidade traduz-se, antes de tudo, na necessidade de equilíbrio na busca de diversos fins igualmente relevantes: a realização do princípio da isonomia deve dar-se simultânea e conjuntamente com a seleção da proposta mais vantajosa. Não é possível privilegiar um desses dois fins como absoluto em si mesmo. A impessoalidade, por sua vez, é a emanção da isonomia, da vinculação à

lei e ao ato convocatório e da moralidade. Ela indica vedação a distinções fundadas em caracteres pessoais dos interessados, excluindo o subjetivismo do agente administrativo. Assim, a decisão será impessoal quando derivar racionalmente de fatores alheios à vontade psicológica do julgador (JUSTEN FILHO, 2011).

A proposta mais vantajosa para a Administração está diretamente relacionada ao menor preço, melhor técnica ou técnica e preço, mas para isso o julgamento deve ser objetivo e não conter regras obscuras que possam inabilitar ou desclassificar os licitantes. No trato da coisa pública, existem também os princípios da supremacia do interesse público ou da finalidade e da continuidade do serviço público, princípios estes relacionados ao direito administrativo. Assim, os princípios direcionam o gestor público e são inerentes a qualquer tema, seja jurídico ou não.

No Quadro 2, podem-se observar os princípios que estão diretamente ligados aos procedimentos da licitação.

Quadro 2 - Princípios da licitação (artigo 3.º da Lei n.º 8.666/93)

Princípios		Caracterização
Constitucionais	Isonomia	Art. 3.º, da Lei n.º 8.666/93 O tratamento isonômico e igualitário a todos que estejam em situação equivalente. (esta condição foi afetada, pela alteração introduzida pela Lei n.º 12.349/10, no <i>caput</i> do art. 3.º da Lei n.º 8.666/93).
	Legalidade	Art. 3.º; art. 4.º; art. 41, da Lei n.º 8.666/93. Seguir a lei é dever do administrador público.
	Impessoalidade	Arts. 5.º, I; 19; 152; e 170, IV, da Constituição Federal Art. 3.º, § 1.º, da Lei n.º 8.666/93 É dever de que no procedimento licitatório sejam todos os licitantes tratados com absoluta neutralidade.
	Moralidade	Art. 2.º; art. 3.º, da Lei n.º 8.666/93 Significa que o procedimento licitatório terá de desenrolar-se na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para Administração e licitantes, um comportamento correto, liso, honesto, de ambas as partes.
	Igualdade	Art. 37, XXI, da Constituição Federal Art. 3.º, da Lei n.º 8.666/93 Implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que concorrerem ao certame mas também o de ensejar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que podem oferecer as indispensáveis

		condições de garantia.
	Publicidade	Art. 37, da Constituição Federal Art. 3.º; art. 21, I; art. 43, § 1.º; art. 61, parágrafo único; art. 109, § 1.º, da Lei n.º 8.666/93 Dar visibilidade aos atos administrativos para o exercício pleno do controle por parte da sociedade; implica fiscalização dos atos dos administradores públicos.
	Eficiência	Art. 3.º, da Lei n.º 8.666/93 Implica a correta aplicação do dinheiro público.
Licitação	Proposta mais vantajosa à Administração	Art. 3.º, da Lei n.º 8.666/93 Busca da melhor aquisição ou contratação por preço mais baixo, dentre os praticados no mercado, de um produto de qualidade.
	Vinculação ao instrumento convocatório	Art. 3.º; art. 4.º; art. 41, da Lei n.º 8.666/93 Obriga a Administração a respeitar estritamente as regras que haja previamente estabelecido para disciplinar o certame.
	Julgamento objetivo	Art. 3.º; arts. 44, 45 e 46, da Lei n.º 8.666/93 Almeja impedir que a licitação seja decidida sob a influência do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora.
Correlatos	Padronização	Art. 15, I, da Lei n. 8.666/93 Leva a observar as regras básicas de um padrão que possa satisfazer às necessidades de uma atividade; recomendável tanto para compras como para serviços.
	Oposição (ou competitividade)	Art. 3.º, § .1º, inciso I; art. 90, da Lei n.º 8.666/93 Permitir ao maior número possível de pessoas o acesso à contratação com o Poder Público, e encontrar a proposta mais vantajosa; verificar se existe concorrentes (para oposição de preços) no mercado que justifique a realização da licitação.
	Motivação	Exposição de motivos que antecede o ato administrativo. É a demonstração objetiva das razões concretas que determinam o interesse do Poder Público em cada circunstância definida.
	Livre concorrência	Existência de diversos produtores e prestadores de serviços aptos a ofertar determinados produtos no mercado. A estimulação a esse princípio assegura providências contra a infração à ordem econômica.
	Economicidade	Voltado para o controle da eficiência do gasto público, no que diz respeito ao custo-benefício. O mesmo princípio implica a aplicação de mecanismos fidedignos de controle da eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária.

	Razoabilidade	Condena o excesso e a desproporcionalidade.
	Proporcionalidade	Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade acarretam a impossibilidade de impor consequências de severidade incompatível com a irrelevância de defeitos. As exigências da lei ou do ato convocatório devem ser interpretadas como instrumentais (não deve haver rigidez excessiva).
	Fiscalização	Garante o acesso ao público dos atos do procedimento licitatório e ainda conferem ao cidadão a iniciativa de acionar os meios de controle externo quanto aos atos dos gestores públicos.

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

2.2.2 Modalidades de licitação

No Sistema Brasileiro, as modalidades tradicionais de licitação são a concorrência, a tomada de preços e o convite. Pela Lei n.º 10.520/02, tida como norma geral superveniente à Lei n.º 8.666/93, foi incluída a modalidade pregão. Pela Lei n.º 12.421/11 (do RDC), foram adotados novos modelos, mais flexíveis para o procedimento licitatório, que podem ser promovidos na forma eletrônica ou presencial.

Para Justen Filho (2013b), o RDC revela a orientação de incrementar a competência discricionária da autoridade administrativa na configuração do procedimento licitatório. Essa solução legislativa elimina a distinção entre modalidades licitatórias configuradas de modo abstrato e genérico, uma vez que cada edital adota a estrutura procedimental que julgar mais adequada (por decisão da autoridade administrativa). Na visão do jurista, a consagração dessa tendência conduziria à eliminação da própria figura do pregão, tal como à superação de controvérsia sobre o conceito de objeto comum.

A Lei n.º 8.666/93 estabelece, em seu artigo 23, patamares de valor aos quais corresponderão essas distintas modalidades, conforme se trate de obras e serviços de engenharia ou de serviços de outra natureza e de compras, e nos incisos I e II do seu artigo 24, aponta os valores dispensáveis, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra, serviço ou compra de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez (BRASIL, 1993). Esses valores estão demonstrados na Tabela 1.

Tabela 1 - Limites de valores para as modalidades de licitação

Modalidades e dispensa de licitação	Limites para compras e serviços	Limites para obras e serviços de engenharia
Licitação dispensável	Até R\$ 8.000,00	Até R\$ 15.000,00
Convite	Até R\$ 80.000,00	Até R\$ 150.000,00
Tomada de preços	Até R\$ 650.000,00	Até R\$ 1.500.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 650.000,00	Acima de R\$ 1.500.000,00

Fonte: Adaptado da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

A concorrência é obrigatória no caso de valores mais elevados; a tomada de preços é prevista para os negócios de vulto médio e o convite para os de modesta significação econômica. No entanto, sem ofensa aos princípios legais, a Administração pode, em vez de adotar a modalidade correspondente ao respectivo patamar de valor, optar pela prevista para o patamar de valor mais elevado, como direciona a Lei n.º 8.666/93, em seu artigo 23, § 4.º, evidentemente, jamais o inverso. Com exceção do convite, cuja divulgação se faz por carta e afixação de cópia do instrumento em local apropriado, nos termos do artigo 22, § 3.º, da referida lei, todas as modalidades licitatórias dependem da publicação de aviso contendo um resumo do edital com a indicação do local em que os interessados poderão obter o texto completo, assim como todas as informações sobre o certame (BRASIL, 1993).

Quanto aos tipos de licitação, existem quatro tipos, o de menor preço, de melhor técnica, de técnica e preço e de maior lance. O maior lance é para a modalidade de licitação leilão, caracterizada para a venda de bens móveis e imóveis, o que é diferente da espécie de leilão que ocorre no pregão, que visa a atingir o menor preço para a Administração. O tipo de licitação vincula-se ao critério de julgamento, enquanto a modalidade relaciona-se com a estrutura procedimental da licitação. Para Justen Filho (2011), isso não significa que qualquer tipo de licitação pode ser realizado mediante qualquer modalidade de licitação.

O fator econômico tem relevância fundamental em todos os tipos de licitação. A referência à licitação de técnica e preço ou de melhor técnica não significa que a vantagem seja secundária. A diferença reside em que, na licitação de menor preço ou de maior lance, a vantagem econômica apresenta ainda maior importância. A licitação de maior lance verifica-se para alienação pela administração pública de bens e direitos. A licitação de menor preço, por sua vez, é orientada a selecionar a proposta de melhor preço. Nesse caso, o ato convocatório

deve estabelecer o critério que vai determinar o melhor preço, que não pode ser confundido com o menor valor monetário nominal.

Em muitos casos, o melhor preço é também aquele de menor valor nominal, mas nem sempre isso ocorre. Existem hipóteses em que o desembolso de valor mais elevado propicia à administração pública vantagens maiores. Nas licitações de melhor técnica e de técnica e preço, a seleção da proposta vencedora é feita por uma avaliação conjunta de atributos de qualidade e preço. Já na licitação de melhor técnica, envolve uma ponderação norteadada pela proporcionalidade entre a técnica e o preço (JUSTEN FILHO, 2011).

A concorrência caracteriza-se pela amplitude de participação e pela existência de maior complexidade procedimental. Ela pode ser utilizada para qualquer tipo de licitação, em que primeiramente se examina os requisitos de habilitação de todos os licitantes, para depois analisar as propostas para selecionar o licitante vencedor. Nela, qualquer interessado pode participar do certame, desde que preencha os requisitos legais e os do edital. Para a tomada de preços, como regra, podem participar somente os sujeitos previamente inscritos em cadastro público. Já o convite é o procedimento mais simplificado dentre as modalidades tradicionais de licitação. No convite, a administração pública pode escolher potenciais interessados em participar da licitação, sem que estejam previamente cadastrados (BRASIL, 1993).

O pregão é uma modalidade compatível somente com o tipo menor preço. Na sua estrutura procedimental, a etapa competitiva antecede à fase de habilitação. Nele, existem duas formas de licitação. Existe o pregão dito presencial ou comum e o eletrônico. O pregão comum é regulamentado, no âmbito federal, pelo Decreto Federal n.º 3.555/00, e caracteriza-se pela existência de uma solenidade de abertura da sessão pública com a presença física dos sujeitos interessados. Já o pregão eletrônico, regulamentado no plano federal pelo Decreto Federal n.º 5.450/05, produz-se com a utilização da internet, cuja competição se realiza por meio da manifestação de vontade, remetidas eletronicamente, podendo participar os licitantes que foram previamente credenciados e que tenham obtido um nome de acesso e uma senha para conexão.

O pregão conduz a uma redução crescente de preços entre competidores que se encontram fisicamente em locais distintos (no caso da forma eletrônica). Esse modelo privilegia as grandes empresas, que dispõem de condições de atuar com margens reduzidas de lucro. Isso conduziu à necessidade de regras destinadas a assegurar preferências em

favor das microempresas e empresas de pequeno porte, contempladas na LC 123 (JUSTEN FILHO, 2013).

Fernandes (2011) ressalta que a forma como vinham sendo realizadas as contratações no âmbito da administração pública constituiu, muitas vezes, um complicador para o bom desenvolvimento das atividades administrativas. As mudanças vieram com o Sistema de Registro de Preços (SRP). Este acarretou profundas mudanças nas contratações e representou significativo ganho nas contratações em geral. O Governo Federal, nesse sentido, ao instituir a lei do pregão para todas as unidades federadas, expressamente admitiu o uso da nova modalidade para licitar o sistema de registro de preços. Por essa sistemática, é estabelecida prévia estipulação do sistema de controle e de atualização dos preços registrados, e a validade dos registros não excede a um ano (FERNANDES, 2011).

Pelo SRP, a administração pública não é obrigada a promover as aquisições. Ele vincula a Administração à proposta do licitante vencedor, na exata medida em que, juridicamente, o licitante também se vincula. Desse modo, a Administração não está obrigada a comprar, e o licitante, por sua vez, tem o dever de garantir o preço, salvo supervenientes e comprovadas alterações dos custos dos insumos. A Administração, contudo, não pode comprar de outro licitante que não seja aquele que ofereceu a melhor proposta, e o licitante tem a possibilidade de exonerar-se do compromisso assumido na ocorrência de caso fortuito ou força maior. Com isso, há no conjunto uma reciprocidade de obrigações, que tanto flexibiliza o negócio, como lhe dá eficácia (FERNANDES, 2011).

Nesse sentido, as diferentes configurações de contratações públicas são traduzidas pelo domínio das técnicas de produção disponíveis no mercado. Enquanto existem hipóteses de fornecimentos de bens padronizados, disponíveis para entrega imediata, existem outros que, para atender à demanda da Administração, possuem características diferenciadas, que necessitam conter especificações mais complexas, como reiterado pelos juristas estudiosos do assunto, surgindo daí o fator de agilidade, propagado pelo pregão, para as contratações públicas.

2.3 PREPARAÇÃO DA LICITAÇÃO

As decisões para a contratação de serviços devem ser motivadas. O princípio da motivação determina que a autoridade administrativa deva apresentar as razões que a levaram a tomar a decisão. A

administração pública é a atividade de quem não é dono e, por isso, o administrador público deve dar plena satisfação de seus atos e de seus julgamentos. Não basta que a autoridade evidencie que tenha competência para decidir, é essencial dizer oportunamente porque decidiu desta ou daquela maneira (DALLARI, 2007). Di Pietro (2008) reitera que a motivação diz respeito às formalidades do ato, que integram o próprio ato, vindo sob a forma de considerando, outras vezes contida em parecer, laudo, relatório, emitido pelo próprio órgão expedidor do ato ou por outro órgão, técnico ou jurídico, hipótese em que o ato faz remissão a esses atos precedentes, com legalidade comprovada.

Cada fase da licitação culmina com uma decisão. Mesmo nas fases internas, tidas como preparatórias, são tomadas decisões fundamentais para definir a futura contratação. Ao produzir e divulgar o ato convocatório, a administração pública exercita juízos de conveniência e oportunidade sobre o objeto a ser contratado, apresentando requisitos de participação e critérios objetivos de seleção do vencedor. Os critérios estabelecidos devem ser observados ao longo do procedimento³, com cunho vinculante para os particulares e também para a própria Administração (JUSTEN FILHO, 2013a).

A reforma administrativa que foi empreendida pela Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, trouxe profundas modificações na administração pública brasileira. Para Dallari (2007), a partir desse momento, no cenário das decisões, não basta atuar de maneira conforme a lei, não faz sentido emperrar a administração para dar estrito cumprimento à literalidade da lei. Contudo, a Administração deve buscar a forma mais eficiente de cumprir a lei, deve buscar, entre as soluções teoricamente possíveis, aquela que, diante das circunstâncias do caso concreto, permita atingir os resultados necessários à satisfação do interesse público. Nesse contexto, o pregão veio para atingir um dos interesses públicos objetivados, além de outros interesses inerentes às licitações, que é exatamente o da rapidez, da celeridade na atuação administrativa.

No Quadro 3, observam-se as fases da licitação, na visão de Justen Filho (2013a).

³ O procedimento contempla aos menos três etapas, que são: a instauração, a instrução e o julgamento (JUSTEN FILHO, 2013a, p. 359).

Quadro 3 - Fases da licitação

Fase interna ou preparatória	A fase interna ou preparatória inicia-se com o planejamento, estudos prévios, avaliação e conveniência das necessidades, e vai até a divulgação do edital ou convite. Nessa fase autua-se o processo administrativo, e os atos administrativos são configurados como procedimentos da licitação.
Fase externa ou executória	A fase externa ou executória começa com a divulgação do edital ou convite e vai até a classificação do vencedor e divulgação do resultado, configura-se esse período como o “processo da licitação”. A reunião dos atos que o antecedem é configurada como procedimentos prévios da licitação, e compõem o processo administrativo. Nesse processo administrativo também serão incluídos outros documentos que se relacionam ao certame da licitação.
Fase ou etapa final da licitação	A fase final da licitação compreende a homologação do processo pela Administração e a adjudicação do vencedor. Depois da homologação do processo da licitação, pela autoridade superior, é firmado o contrato com o vencedor. A partir daí configura-se a execução do contrato, que corresponde a execução das atividades relativas ao objeto da licitação.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Justen Filho (2013a).

A licitação pública inicia-se com a fase preparatória ou interna. No momento em que a administração pública faz o planejamento e elabora os estudos prévios do objeto que pretende contratar, inicia-se, a partir daí, a fase interna da licitação. A fase interna é orientada a promover o levantamento das informações necessárias, a avaliação prévia das necessidades e conveniências e a modelar a solução contratual cabível (se contratação direta ou necessidade de uma licitação). A necessidade deve ser fundamentada, inclusive com pareceres técnicos e jurídicos, e a partir daí são tomadas providências pela autoridade responsável para determinar a instauração do processo licitatório.

Para Justen Filho (2013a), a abertura do processo licitatório indica o desencadeamento da fase externa, o que pressupõe o esgotamento da etapa interna e, inclusive, a existência de um edital. Para o autor, a expressão processo licitatório, utilizada pelo Decreto Federal n.º 3.555/00, não é casual, pois reflete possivelmente a concepção de que o processo se configura apenas quando a atividade administrativa

for potencialmente apta a afetar o interesse de terceiros. Nesse sentido, pode-se dizer que, no transcurso das atividades internas, existiria tão somente um procedimento licitatório, mas a partir da convocação formal de terceiros para participarem da disputa é que ocorreria a instauração do processo licitatório.

Segundo Guimarães (2007), na fase preparatória ocorre a autorização para a deflagração do procedimento, a averiguação da real necessidade da contratação, a verificação de existência de dotação orçamentária com saldo suficiente para a pretensão, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, a elaboração da minuta do instrumento convocatório e do termo contratual passando pela aprovação jurídica. Para Motta (2011), a análise jurídica prévia dos editais constitui um importante instrumento de controle das licitações, e tal análise contribui para evitar equívocos na redação do instrumento convocatório, tais como exigências descabidas ou procedimentos irregulares.

Dallari (2007) salienta que a experiência mostra que a licitação tornou-se a maneira mais segura de fraudar a Administração, porque é perfeitamente possível manipular qualquer licitação, mediante requisitos de participação, características do produto ou critérios de julgamento injustificados e injustificáveis. No seu entendimento, isso possivelmente não teria acontecido se, há mais tempo, tivesse sido reconhecida a importância dessa fase preliminar de tomada das decisões, as quais vão condicionar o desenvolvimento da fase principal.

O autor reforça ainda que a fase preparatória da licitação vale também para os casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação e, ainda, muito especialmente, para os casos de alterações e prorrogações contratuais. Para Dallari (2007), a chave para a perfeita identificação da licitude ou ilicitude das decisões tomadas, especialmente em razão do risco permanente de desvio de poder, estará sempre lá atrás, nos atos internos e nas decisões internas, anteriores à abordagem das questões.

Para Justen Filho (2011), a relevância da fase interna pré-contratual é extraordinária, visto que grande parte das dificuldades e dos problemas enfrentados pela administração pública ao longo da licitação e durante a execução do contrato pode ser evitada por meio de atuação cuidadosa e diligente nessa etapa interna. Segundo esse autor, todas as etapas preliminares destinam-se a evitar surpresas, desperdício de tempo e de recursos públicos e início de projetos inviáveis.

Pode ser caracterizado como sério vício quando se evidencia que a administração pública desencadeou a licitação ou promoveu a

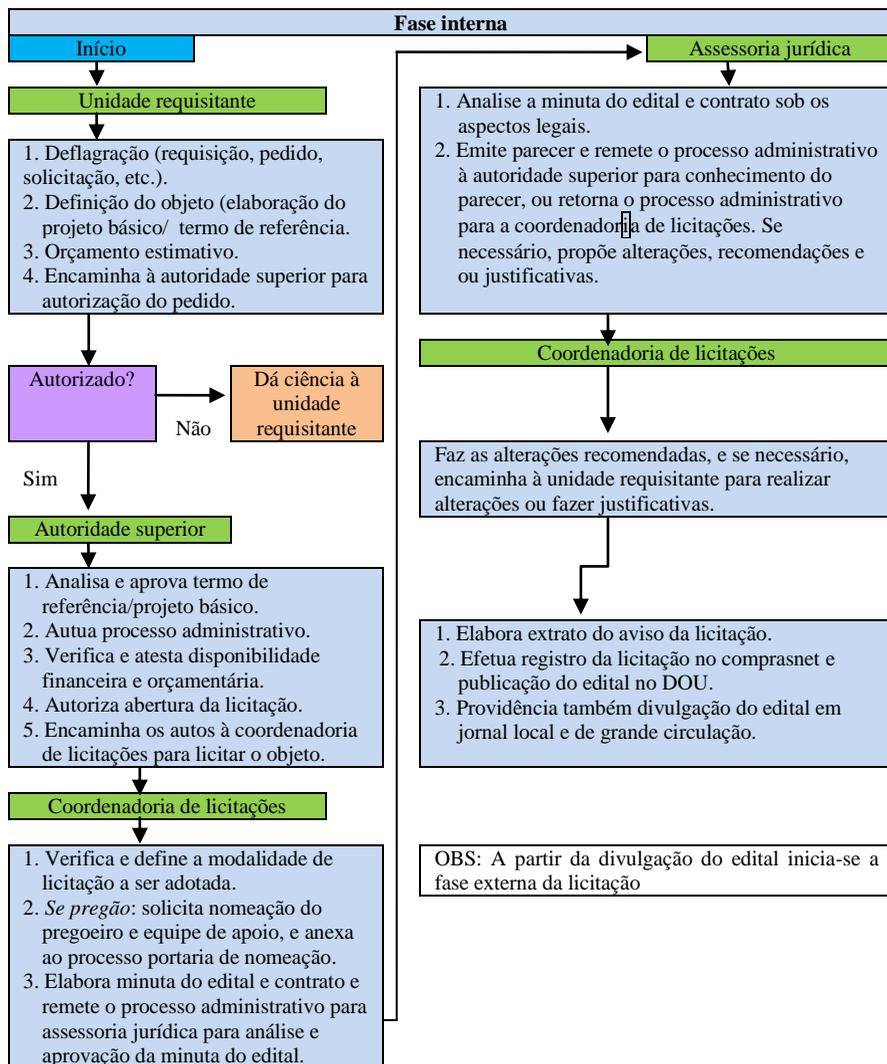
contratação sem ter cumprido as providências prévias, assumindo com isso o risco de insucesso, controvérsias e litígios (JUSTEN FILHO, 2011). Na visão de Justen Filho (2011), os vícios cometidos podem não comprometer a validade do certame ou do contrato, mas deverão ser levados em consideração para promover a responsabilidade dos agentes estatais que deixaram de cumprir adequadamente seus deveres.

A Lei n.º 10.520/02, em seu artigo 3.º, inseriu dispositivos de regramento para a fase preparatória da licitação. O conjunto de dispositivos evidencia que nessa fase inicial estão, efetivamente, as decisões que vão condicionar todo o desenvolvimento do procedimento licitatório, desde a justificativa para a contratação pretendida e as estimativas de custos, passando pela definição do objeto do futuro contrato (inclusive com os elementos técnicos necessários para sua perfeita identificação), deixando claras as condições de participação no certame, de aceitação da proposta e chegando até a dispor sobre sanções pelo eventual inadimplemento (BRASIL, 2002b).

Nessa fase, a Administração deve diagnosticar suas necessidades e verificar a disponibilidade no mercado dos serviços adequados para a contratação. Deve definir padrões mínimos de qualidade, com descrição precisa dos objetos, e estabelecer requisitos objetivos e padronizados de identificação do objeto, visto que, quanto mais exigências ou requisitos forem colocados sobre o objeto, tanto menos ele se caracterizará como comum. Toda licitação exige descrição objetiva e sumária de seu objeto, mas nem toda licitação versa sobre objeto comum. Quando o objeto não for comum, o edital deve contemplar as especificações e peculiaridades que configuram a singularidade da prestação necessária a satisfazer o interesse da instituição (JUSTEN FILHO, 2013a).

Pela Figura 1, pode-se observar o fluxo da fase interna do procedimento da licitação, com atuação de processo administrativo. A partir da divulgação do edital, inicia-se a fase externa do processo da licitação, que vai da divulgação do edital até a classificação do vencedor e divulgação do resultado. O termo processo administrativo diverge do termo processo da licitação. No processo administrativo constam incluídas todas as informações a respeito da licitação, e no processo da licitação são caracterizadas as etapas efetivas da licitação.

Figura 1 - Fluxograma da fase interna da licitação (visão geral)



Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Percebe-se, pelo contexto relacionado, que os procedimentos da licitação devem estar informados no devido processo legal que se destina a comprovar documentalmente o desenrolar de toda a atividade administrativa. Nos autos devem estar todos os elementos necessários à demonstração de regular e vantajosa contratação.

Na sua fase interna, é observada uma sequência de atos preparatórios, que vai do pedido ou requisição, com a descrição clara do objeto e todas as características que lhe são peculiares e que o identifique, além da elaboração do termo de referência, pesquisa de preços para o mesmo objeto ou similar e a elaboração do edital e seus anexos. Pelo princípio da motivação, é exigido do agente público que este apresente razões que o levaram a tomar tal decisão, cumprindo-lhe explicar as razões de fato e de direito que justificam a necessidade da contratação.

2.3.1 Previsão de recursos orçamentários

É importante evidenciar que para a licitação é necessário, previamente, que ocorra a previsão dos recursos orçamentários para a despesa. Desse modo, para a realização da despesa devem ser obedecidos os princípios orçamentários e, ainda, os da legalidade e da economicidade. Na administração pública, não há liberdade nem vontade pessoal; enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Nesse aspecto, prevalece o fundamento de que os fatos orçamentários devem submeter-se à sua conformidade com a lei. Para Silva (2009), qualquer despesa a ser realizada à conta do orçamento anual deve ser precedida de certo rito prévio.

A necessidade de previsão orçamentária para a realização de certame licitatório é uma exigência da Lei de Licitações (1993). As programações orçamentárias são projetadas pelo poder executivo e são aprovadas pelo poder legislativo. A lei orçamentária, contudo, retrata um projeto que exterioriza o desejo da sociedade de que seja aplicado da forma como foi aprovado. Motta (2011) ressalta que a maneira correta de iniciar o processo licitatório é pela previsão dos recursos orçamentários e financeiros a serem alocados, sem esquecer a estimativa das disponibilidades de caixa para o respectivo adimplemento, considerando ainda que ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei constituirá ato de improbidade administrativa.

Em épocas remotas, o Governo Federal vinha provocando verdadeiro contingenciamento do orçamento, liberando cotas trimestrais, e sempre no final do exercício, as maiores cifras. Desse modo o gestor público acabava devolvendo ao erário cifras que eram efetivamente necessárias ao bom andamento do serviço, apenas por impossibilidade de concretizar, em curto espaço de tempo, o longo percurso burocrático da licitação.

Para Fernandes (2011), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar n.º 101/00) procurou estancar esse procedimento, dispondo que, até 30 dias após a aprovação do orçamento, deve o Poder Executivo publicar o cronograma mensal de liberação dos recursos, e só em restritas hipóteses fica autorizado a alterá-lo, limitando o empenho da despesa. Com a adoção do sistema de registro de preços, contudo, a Administração deixa a proposta mais vantajosa previamente selecionada, ficando no aguardo da aprovação dos recursos orçamentários e financeiros.

Nesse sentido, percebe-se que o processo decisório referente à instalação do certame de licitação e as contratações públicas estão firmemente ligados ao poder de gasto da Administração. A LRF introduziu alterações específicas na lei de licitações, que estão diretamente relacionadas à estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos contratos, ao aperfeiçoamento e a priorização dos sistemas de registro de preços, ao melhor acompanhamento dos preços de mercado e da composição de custos das propostas, ao fortalecimento do sistema de custos voltado para a visibilidade da gestão fiscal e ao fortalecimento e melhor dimensionamento dos pagamentos feitos pela Administração.

Nas contratações públicas, não basta o gestor público observar somente os princípios básicos da licitação para um julgamento objetivo, necessita também observar os princípios previstos na lei que objetivou a modalidade de licitação e outros normativos legais diretamente relacionados com o objeto da licitação.

Para contratar com eficiência, o gestor público necessita ainda ter conhecimento dos preços praticados pelo mercado, para proceder à correta estimativa orçamentária. Ela será à base de referência para a abertura do processo licitatório, e também o custo máximo que se propõe a pagar pelo objeto a ser contratado. Desse modo, na caracterização dos preços nos processos de licitação, o gestor público não pode perder de vista o objetivo maior da administração pública, que

é o de atender ao interesse público, uma vez que a sociedade participa na formação do orçamento público e deseja receber os serviços com qualidade e eficiência (VIEIRA et al, 2008).

O preço de mercado deve levar em conta a variação que ocorre em razão da qualidade do produto (exigindo-se assim adequados parâmetros de pesquisa de variabilidade), o volume da demanda que tem reflexo nas vantagens da economia de escala e o local de prestação de serviços ou entrega de produto. A Administração, para tanto, deve definir previamente como gerenciar a informação coletada na pesquisa. Recomenda a lei que a administração pública procure balizar-se pelo preço praticado no âmbito da própria administração pública.

Para isso, é recomendado pelos órgãos de controle do Poder Público buscar os mapas de preços de licitações realizadas por outros órgãos públicos para objetos semelhantes. Como no sistema de registro de preços, o preço indicado no edital é o máximo que os licitantes podem cotar, sob pena de desclassificação das propostas; assim é recomendável, segundo Fernandes (2011), lançar como preço máximo o mínimo pesquisado, otimizando assim a vantagem da licitação. Contudo, cada caso deve merecer reflexão própria.

A estimativa de custo não pode ser de modo aparente, ela deve estimar os custos necessários à satisfação das necessidades da Administração. A referência à adoção de um orçamento detalhado indica a necessidade de considerar concretamente todos os fatores de formação dos custos. O detalhamento pode ser maior ou menor, tendo em vista a natureza complexa do objeto a ser adquirido, mas deve-se interpretar a exigência em função da sua natureza comum (no caso de pregão), diretamente relacionado a produtos padronizados, disponíveis no mercado (JUSTEN FILHO, 2013a).

Para os serviços comuns de natureza continuada, a planilha de custos e formação de preços ajuda na definição do custo estimado; esta tem por objetivo mensurar os custos do empregado para a execução dos serviços, ou seja, o custo homem/mês com todos os itens que estão diretamente relacionados com a composição do custo mensal dos serviços. O custo é calculado conforme a atividade a ser desenvolvida, e são computados os itens de salário, adicionais legais, encargos sociais e trabalhistas, materiais utilizados na execução dos serviços, deslocamento, alimentação, infraestrutura física e tecnológica (se for o caso), tributos, lucro, e despesas indiretas que influenciam no custo.

A Instrução Normativa de Serviços (IN n.º 2/2008), nesse sentido, traz uma metodologia de referência aplicada nas unidades de medida

para chegar à definição dos custos. Para os serviços de limpeza e conservação são caracterizados índices de produtividade, em turnos de oito horas diárias, enquanto para os serviços de vigilância a definição é por postos de serviços com escala de turnos de trabalho. Nos serviços de limpeza, a contratação é pela área física a ser limpa, levando em consideração aspectos como produtividade, frequência e condições locais dos serviços, estabelecida assim uma estimativa de custo por metro quadrado de área a ser limpa (VIEIRA et al, 2008).

Para obras e serviços de engenharia, o BDI é um elemento decisivo da formação do preço. Para Motta (2011), o TCU tem reiterado a necessidade de documentação comprobatória dos orçamentos realizados por entidades públicas, permitindo verificar no processo licitatório a compatibilidade entre os preços propostos pelos licitantes e os preços de mercado.

Nesse sentido, Motta (2011) reforça que a cotação de preços é um mecanismo auxiliar das modalidades de licitação. É processada previamente a elaboração de qualquer edital de licitação, para compras, obras ou serviços, para que o órgão ou entidade possa informar-se dos preços praticados no mercado e estabelecer as devidas estimativas quanto ao valor do objeto a ser licitado. A legislação federal trata da questão nas Leis de Diretrizes Orçamentárias da União. São indicados alguns parâmetros confiáveis de pesquisa, como os preços da Editora PINI, o SINAPI, o portal de compras do governo.

2.3.2 Edital de licitação

A Lei n.º 12.462/11 estabelece soluções genéricas (modelos mais flexíveis) e cabe ao ato convocatório determinar a disciplina aplicável no caso concreto. As regras da Lei n.º 8.666/93 somente são aplicáveis ao RDC quando assim for expressamente previsto na Lei n.º 12.462/11. Em princípio, a ordem procedimental da licitação do RDC contempla uma etapa competitiva inicial, a que se segue o exame e julgamento dos documentos comprobatórios da idoneidade do licitante.

No âmbito do RDC, o procedimento licitatório é determinado no edital, cabendo à autoridade competente escolher a ordem de realização das etapas, optar pela adoção de forma presencial ou eletrônica e prever a existência de uma fase de lances posterior à apresentação das propostas. Nesse sentido, o RDC revela a orientação de incrementar a

competência discricionária da autoridade administrativa na configuração do procedimento licitatório (JUSTEN FILHO, 2013b).

O edital do RDC deve determinar se a licitação adota o modo de disputa aberto, fechado ou combinado. No modo de disputa aberto, os licitantes apresentam uma proposta, a que se seguem lances sucessivos, crescentes ou decrescentes. No modo fechado, os licitantes formulam propostas, selecionando assim a vencedora. No modo combinado, o regulamento federal (Decreto Federal n.º 7.581/11) disciplina dois modos de disputa. Num deles, os licitantes apresentam as suas propostas, e os autores das três melhores disputam entre si, mediante lances crescentes ou decrescentes. No outro, os licitantes apresentam propostas e os autores das três melhores formulam propostas finais, cada qual sem ciência sobre o conteúdo daquela apresentada pelos demais (JUSTEN FILHO, 2013b).

Considerando que agora existem três regimes diferenciados de contratação, no edital da licitação devem constar apenas os requisitos necessários e úteis. Desse modo, em sentido genérico, no edital de licitação são fixadas as condições de realização das aquisições de bens e serviços, e por ele são convocados os interessados a apresentar suas propostas. No seu conteúdo, a descrição do objeto deve ser o mais claro e detalhado possível, para evitar interpretações equivocadas por parte da comissão de licitação ou do pregoeiro e, ainda, por parte dos licitantes que poderão impugnar o edital.

O edital não é exaustivo, visto que normas superiores o complementam, embora não reproduzidas no seu texto. Além das disposições legais necessárias, como, por exemplo, as exigências legais no seu preâmbulo e exigências específicas quanto aos procedimentos da licitação (observando a modalidade), o edital deve conter as condições de habilitação, esclarecimentos quanto à impugnação, a forma de apresentação da proposta e os critérios de aceitação, o regime de execução (direta ou indireta), a estimativa do preço unitário ou global, as condições de pagamento, o reajuste de preços ou da repactuação no caso de serviços contínuos, o crédito orçamentário, a caução de garantia de execução, as sanções administrativas, as disposições quanto à rescisão contratual, e ainda o foro da comarca de justiça (MELLO, 2013). Para Di Pietro (2008), o edital é o ato pelo qual a Administração faz uma oferta de contrato a todos os interessados que atendam às exigências nele estabelecidas.

No edital, podem ainda ser fixadas regras a propósito de preço máximo, mas também é adequado estabelecer regras em relação ao

procedimento a ser desenvolvido na fase de lances, como no caso do pregão, sobretudo no tocante a valores de lances mínimos. Isso se destina a evitar o desperdício de tempo com lances ridiculamente menores do que os anteriores. Dessa forma, a solução reside em que o edital determine o valor mínimo da redução a ser ofertada pelos interessados. Para Justen Filho (2013a), é conveniente estabelecer padrões genéricos, destinados a aplicar a toda e qualquer situação, e ainda é necessário levar em consideração a dimensão econômica do objeto licitado.

Guimarães (2007) expõe que o edital torna-se a lei interna da licitação e do próprio contrato, pois tudo que for inicialmente fixado não pode ser alterado ou até mesmo inovado por ocasião da celebração do contrato. Ele cumpre papel de fundamental importância na licitação, visto que todos os atos a serem praticados no curso do certame deverão estar em absoluta consonância com as regras por ele estabelecidas.

A partir desse contexto, Mello (2013) reitera que o edital é o ato em que a Administração torna público seu propósito de licitar um objeto determinado. Estabelece os requisitos exigidos para os proponentes e suas propostas, regulando os termos segundo os quais os avaliará, e ainda fixa as cláusulas do contrato a ser travado. Para Meirelles (apud MELLO, 2013), o edital é a matriz da licitação e do contrato, daí não se poder exigir ou decidir além ou aquém do edital.

O conteúdo do edital deve ser adequado à natureza do procedimento e à padronização do objeto. Todas as características peculiares devem refletir-se no edital, o qual deve conter regras apropriadas ao desenvolvimento das diferentes etapas, sob pena de invalidade. O edital não pode e não deve restringir a descrever somente o objeto licitado, sem estabelecer requisitos de qualidade mínima, visto que no julgamento avalia-se o menor preço, tendo em vista somente as propostas que ofertarem produtos de qualidade mínima, definidas no edital (JUSTEN FILHO, 2013a).

O edital de pregão apresenta natureza e conteúdo idêntico aos de qualquer edital, entretanto, não se restringe à existência de critérios de aceitação das propostas. É indispensável a existência de requisitos mínimos de cunho objetivo, para controlar a aceitabilidade das propostas, no sentido de evitar uma avaliação discricionária do pregoeiro. O edital de pregão deve estabelecer os requisitos de habilitação dentre aqueles autorizados por lei e a discriminação de

sanções que, segundo Justen Filho (2013a), deve ser instrumento de segurança e certeza na punição dos infratores.

A Lei de Licitações (1993) indica, no seu artigo 40, tudo o que obrigatoriamente deve constar do edital e seus anexos. São partes integrantes o projeto básico ou executivo, com todas as suas especificações, o orçamento estimativo em planilhas de quantitativos e custos unitários, a minuta do contrato a ser firmado e, ainda, especificações complementares (MELLO, 2013). Para Niebuhr (2011), a exigência de que a minuta do contrato seja elaborado já com o edital tem a ver, diretamente, com o princípio da vinculação ao edital, uma vez que o edital prescreve as regras sobre a licitação, e o contrato, como consequência, não pode afastar-se do que foi inicialmente licitado.

Por sua vez, no inciso X do artigo 40, veda que no edital se estabeleçam preços mínimos, os quais cumpririam a função de piso de exequibilidade das propostas. Mas a Lei de Licitações (1993), ao ressaltar o disposto nos §§ 1.º e 2.º do artigo 48, termina por admitir que um piso de exequibilidade resulte do conjunto das ofertas feitas. No § 1.º, do seu artigo 48, prefixa hipótese de inexecuibilidade nos casos de licitação de menor preço de obras e serviços de engenharia.

O elenco dos requisitos de habilitação, que deve figurar no ato convocatório, está contemplado no artigo 27 da Lei n.º 8.666/93. São eles: a habilitação jurídica; a regularidade fiscal e trabalhista; a qualificação técnica; a qualificação econômico-financeira; a ausência de exploração indevida do trabalho de menores. As exigências devem ser escolhidas com observância do princípio da proporcionalidade (artigo 37, inciso XXI, da CF). Isso significa a invalidade de exigências que não traduzem a utilidade e necessidade para a administração pública. A habilitação dos licitantes, nesse sentido, submete-se ao disposto na lei e no ato convocatório, não sendo atribuída autonomia para a autoridade administrativa avaliar a idoneidade do interessado por critérios não previstos.

A natureza comum do objeto licitado no pregão reduz a necessidade de exigências de habilitação mais detalhadas e aprofundadas. A padronização do bem ou serviço visado pela Administração autoriza a presunção de que qualquer empresário do ramo pertinente encontra-se em condições de execução satisfatória do contrato. A maior parte dos requisitos de participação, nesse caso, corresponde a documentos genéricos, que evidenciam a regularidade da situação do sujeito licitante. Isso significa que o cadastramento prévio no próprio SICAF será suficiente, na maioria dos casos, para atender aos

requisitos de participação. Existem casos, no entanto, que envolvem questões peculiares no âmbito da qualificação econômico-financeira e, especialmente, quanto à qualificação técnica, que necessita complementação do cadastro, cuja documentação deve ser exigida após a fase de lances (JUSTEN FILHO, 2013a).

O edital deve conter regras claras e precisas sobre o procedimento licitatório, as condições de participação dos interessados, a seleção da proposta mais vantajosa e a futura contratação. Nesse sentido, considerando o parágrafo único do artigo 38 da Lei n.º 8.666/93, a minuta do edital e contrato deve ser previamente examinada e aprovada pela assessoria jurídica dos profissionais competentes que, por sua vez, na visão de Niebuhr (2011), realizam atividade de controle e apontam os erros e as irregularidades por ventura existentes.

Depois de o edital ser aprovado, tanto pelo órgão jurídico como pela Administração, passa pelo procedimento de publicação, que deve ocorrer no Diário Oficial da União, exceto para o caso da modalidade de licitação convite. Para os órgãos e entidades integrantes do SISG, o regulamento federal determinou a obrigatoriedade de disponibilização da íntegra do edital em meio eletrônico, no portal de compras do Governo Federal, o *comprasnet*, no sítio <www.comprasnet.gov.br>.

Os avisos publicados dos pregões eletrônicos devem fornecer informações fundamentais a respeito não apenas da data e horário de instauração da disputa, mas das formas de acesso eletrônico e dos requisitos específicos de participação, e ainda do provedor dos serviços eletrônicos. O interessado em participar do pregão eletrônico, por sua vez, faz o seu credenciamento perante o provedor do sistema eletrônico (BRASIL, 2005). Para obter o credenciamento para pregões no âmbito do SISG, é indispensável o cadastramento no SICAF⁴.

Entre a divulgação e a apresentação das propostas, mediarão prazos mínimos obrigatórios, variáveis em função da modalidade licitatória. Tais prazos contam a partir da data da última publicação do edital resumido, ou da expedição do convite ou, ainda, da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo o que ocorrer mais tarde, observando os termos do artigo

⁴ O Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF) é o módulo informatizado do SIASG, operado *on-line*, que cadastra e habilita as pessoas físicas e jurídicas interessadas em participar de licitações realizadas por órgãos e pelas entidades integrantes do SISG.

21, § 3.º, da Lei n.º 8.666/93. São computados em dias corridos (consecutivos, nada importando se são ou não dias úteis), salvo no caso do convite, em que só se contam dias úteis, sempre excluído o dia de início e incluído o de vencimento, mas só se iniciam e vencem em dia de expediente no órgão ou na entidade promotora do certame (MELLO, 2013).

A Lei de Licitações (1993) estabelece um prazo mínimo de publicidade entre a divulgação do aviso referente à licitação e a data prevista para apresentação das propostas. A Administração, no entanto, terá o dever de ampliar os prazos de publicação do aviso, se os dias úteis forem insuficientes para a elaboração das propostas e obtenção dos documentos necessários. Deve estabelecer prazos adequados e proporcionais à complexidade do objeto licitado, considerando que o edital funciona tanto como instrumento de publicidade para convocação dos potenciais interessados em contratar, como um veículo de fixação das condições concretas que determina a competição e a escolha da proposta mais vantajosa.

2.3.3 Credenciamento e registros cadastrais

Como ato integrante da fase preparatória do pregão eletrônico, temos ainda a providência administrativa referente ao credenciamento, perante o provedor do sistema eletrônico, da autoridade competente do órgão promotor da licitação, do pregoeiro e dos membros da equipe de apoio. Essas pessoas serão previamente credenciadas e receberão uma senha exclusiva para acesso ao sistema em que será processada a competição. O credenciamento consiste na atribuição de uma chave de identificação e de uma senha, pessoal e intransferível, possibilitando aos credenciados a utilização em qualquer pregão na forma eletrônica, salvo quando, por algum motivo, houver o seu cancelamento (GUIMARÃES, 2007).

As empresas, por sua vez, para participar das licitações precisam dispor de registros cadastrais. Estes são mantidos por órgãos e entidades administrativas que frequentemente realizam licitações. São registros de fornecedores de bens, executores de obras e serviços que requeiram suas respectivas inscrições, com o fim de estabelecer formalmente suas habilitações, para futuros certames licitatórios. As entidades estatais mantêm cadastros, que consistem em bancos de dados sobre a situação jurídica, técnica, financeira e fiscal das empresas que participam, usualmente, de licitações. Assim pode ser emitido um certificado de

registro cadastral (CRC) em favor dos sujeitos cadastrados, que pode substituir os documentos necessários à habilitação em licitações futuras. No âmbito federal, o SICAF passou a ser adotado como cadastramento prévio obrigatório, quando envolver órgão integrante do SISG (JUSTEN FILHO, 2011).

Assim, as empresas cadastradas no SICAF, e com a documentação em dia, estão dispensadas de apresentar os documentos relativos à habilitação jurídica, à regularidade fiscal e à qualificação econômico-financeira, uma vez que a consulta eletrônica será feita no próprio sistema utilizado. Após a consulta, basta que seja impresso o formulário eletrônico, que contém as datas de validade de cada certidão, devendo este documento ser anexado aos autos, com registro em ata que a consulta foi feita pelo sistema *on-line*.

No entanto, quanto à qualificação técnica, como ainda não se encontra prevista no SICAF essa condição, assim todas as empresas terão de demonstrá-la da mesma forma que os demais licitantes não usuários do sistema. Para Cairo (2007), o mesmo ocorre na modalidade concorrência pública, quando o SICAF não pode ser utilizado como condição necessária à participação no certame licitatório, concorrendo, desse modo, todas as empresas de igual forma.

O cadastramento da empresa para participar da licitação deve ocorrer até o terceiro dia anterior à data prevista para o início da sessão pública. Para o pregão, depois de obtido o cadastramento, o sujeito pode pleitear o seu credenciamento perante o provedor do sistema eletrônico utilizado para o pregão. Esse credenciamento traduz-se na obtenção de uma chave de identificação e de uma senha. Assim, valendo-se da chave de identificação e da senha, o sujeito pode acessar o endereço eletrônico no qual será desenvolvida a competição.

A partir da data da publicação do aviso do pregão, o licitante pode remeter por via eletrônica a sua proposta e os anexos necessários, informados no ato convocatório, e que dizem respeito à proposta comercial. Nesse momento, o sistema impõe ao licitante que ele declare o cumprimento dos requisitos de habilitação, como condição para o envio da proposta e sua participação no certame. Nessa etapa, não é encaminhado algum documento de habilitação, fato de a documentação necessária ter sido parcialmente exigida por ocasião do cadastramento perante o SICAF. O restante da documentação será exigido em momento posterior, se eventualmente o sujeito vier a ser vencedor do pregão (JUSTEN FILHO, 2011).

Todo o procedimento da licitação do pregão na forma eletrônica desenrola-se no portal eletrônico, assim empresas nacionais de vários estados poderão participar sem precisar sair de seu local de origem, bastando para tanto fazer seu credenciamento e obter uma senha de acesso ao portal. O credenciamento é restrito aos licitantes que fizeram o cadastramento no sistema específico definido no edital.

Se ocorrer o descadastramento da empresa no sistema, implica o cancelamento de sua senha de acesso, conforme se verifica no Decreto n.º 5.450/05, no seu artigo 3.º, §3.º. O descadastramento ocorre nas unidades cadastradoras do SICAF (órgãos e entidades federais) espalhadas pela Federação; já o descadenciamento ocorre junto ao órgão gerenciador do sistema. Assim, um problema ocorrido em unidade cadastradora do Governo Federal implica o descadastramento da empresa, tendo como consequência o cancelamento da sua senha e chave de acesso (GUIMARÃES, 2007).

Mas um problema ocorrido no provedor do sistema que fornece a chave de acesso e senha implica suspensão automática destas. O cancelamento da chave de acesso e senha resulta na impossibilidade de reutilização desses instrumentos, enquanto na suspensão automática a impossibilidade de utilização da chave de acesso e senha é temporária. Entretanto, tão logo seja sanado o problema junto ao provedor, estará restabelecida a sua utilização.

Assim sendo, o cadastramento das empresas é condição necessária para participar dos processos de licitação promovidos pelos órgãos da administração federal. Para as licitações na forma eletrônica existe ainda a necessidade de credenciamento, em que será fornecida uma chave de identificação para os procedimentos do certame.

2.4 EXECUÇÃO DO PROCESSO DA LICITAÇÃO

A Lei do RDC (2011b) introduziu diversas inovações. Dentre elas, para Mello (2013), quatro despertaram atenção especial. A primeira foi a possibilidade de estabelecer, como limite máximo de aceitabilidade das propostas, o valor do orçamento estimado, o qual pode ser mantido em sigilo. Em tais casos, os licitantes formularão as suas propostas sem conhecer o limite máximo aceitável. A segunda foi a figura da contratação integrada, que se trata de um regime de execução de obras e serviços de engenharia, em que a licitação se baseia num anteprojeto de engenharia. Assim, cabe ao contratado elaborar o projeto básico e o executivo, arcando com os riscos pertinentes.

A terceira foi a remuneração variável, em que se admite que, em certos casos, sejam previstos benefícios adicionais para o particular que executar a prestação com um nível de perfeição superior. A quarta inovação foi o contrato de eficiência, em que se admite que um particular seja contratado para aperfeiçoar os serviços e instalações da administração pública, visando à redução das despesas correntes. Assim, o particular arcará com todos os custos e será remunerado mediante uma participação nos resultados decorrentes da redução de despesas.

Para Justen Filho (2013b), a Lei n.º 12.462/11 configura uma espécie de experimentação legislativa. Se os resultados de sua aplicação forem satisfatórios, pode-se estimar que as Leis n.º 8.666/93 e n.º 10.520/02 sejam revogadas. Para o autor, o RDC envolve uma ampliação da autonomia da Administração para configurar a licitação, o que implica o planejamento adequado e satisfatório da futura contratação.

A Lei n.º 12.349/10 promoveu a alteração do artigo 3.º da Lei n.º 8.666/93, para prescrever que um dos objetivos da licitação pública é a promoção do desenvolvimento nacional, ao lado da observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa. O § 8.º desse mesmo artigo permite o estabelecimento de margem de preferência de até vinte e cinco por cento para os produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras (NIEBUHR, 2011).

Com isso, para Niebuhr (2011), o licitante nacional é considerado vencedor ainda que com preço superior, o que onera o erário público, com a pretensão de colocar os bens produzidos no Brasil em vantagem em relação aos produzidos no estrangeiro, sob a alegação de promover o desenvolvimento nacional.

Desse modo, em sentido genérico, serão expostos os procedimentos da fase externa ou executória do processo de licitação, o qual se inicia a partir da divulgação do edital, quando o elemento externo toma conhecimento do certame. Cada fase da licitação submete-se ao crivo de controle. A decisão adotada em cada procedimento está sujeita ao controle administrativo interno do órgão, como dos órgãos externos de controle. De modo inerente a todo procedimento, aplica-se o princípio da preclusão, instituto desenvolvido no campo processual.

Para Justen Filho (2011), a preclusão funciona como um impedimento ao retorno do procedimento a estágio anterior. Assim, é vedado questionar, nas fases subsequentes, aquilo que foi objeto de

decisão em fase anterior. Por regra, o resultado final não decorre de critério decisório subjetivo, vence a licitação a proposta que se configura como a mais satisfatória segundo critérios objetivos.

2.4.1 Modalidades tradicionais de licitação

A fase executória é caracterizada pela fase externa da licitação. Assim considerando, cabe salientar que nas licitações tradicionais estão contempladas as modalidades de licitação concorrência, tomada de preços e convite. Para Mello (2013), a modalidade em que todas as fases externas da licitação encontram-se claramente delineadas é a concorrência. Esta obedece ao procedimento sequencial, previsto no artigo 43, da Lei n.º 8.666/93.

Justen Filho (2011) ressalta que a estrutura procedimental da fase externa da licitação, na modalidade concorrência, apresenta as seguintes etapas: etapa de divulgação e publicação do ato convocatório; etapa de entrega dos envelopes e julgamento da habilitação; etapa de publicação da decisão da habilitação e esgotamento dos recursos; etapa de julgamento e classificação das propostas dos licitantes habilitados; etapa de publicidade da decisão de julgamento e classificação das propostas e esgotamento dos recursos; etapa de providências complementares; etapa de adjudicação do objeto licitado ao vencedor.

Conforme a modalidade de licitação, as etapas podem ser simplificadas ou invertidas. Dependendo do tipo de licitação, poderá conduzir à duplicação da etapa de julgamento de propostas, dissociando-se o exame das propostas técnicas das comerciais.

A fase externa da licitação desdobra-se em dois momentos fundamentais. Um deles é a análise das condições dos interessados que concorrem à licitação, e o outro é a análise das propostas. O primeiro dá lugar a um exame dos sujeitos licitantes, a habilitação (fase subjetiva), o segundo diz respeito ao exame dos objetos, as propostas (fase objetiva). Também são chamados, estes dois momentos, de habilitação e julgamento.

Eles se separam nitidamente. Desse modo, nada relativo ao segundo momento pode ser tratado enquanto não terminar o primeiro. Assim, também, nada do que tenha sido objeto de exame no primeiro momento pode ser levado em consideração, para fins de valoração das propostas, no segundo momento. A realização e o regular esgotamento de cada momento são pressupostos e requisitos da fase subsequente, daí

que a conclusão do momento antecedente condiciona a surgir o subsequente (MELLO, 2013).

Com isso, inicialmente, os interessados em participar da disputa necessitam, preliminarmente, demonstrar que reúnem os requisitos de capacitação subjetiva, necessários ao cumprimento dos encargos correspondentes ao futuro contrato. Só depois disso é que serão examinadas as propostas dos que preencheram as condições estabelecidas. Para isso, os interessados em participar da licitação devem apresentar envelopes distintos. Um deles conterá os documentos relativos à habilitação que tenha sido antecipadamente exigida, e o outro envelope, a proposta comercial com todos os seus termos e devidamente assinada pelo ofertante. Pela Lei de Licitações (1993), os envelopes de cada concorrente são apresentados lacrados e rubricados, e permanecerão invioláveis até a sessão de abertura da licitação.

O Governo Federal, buscando benefícios para os cofres públicos, impôs tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte. Nesse sentido, a LC 123 (2006b) previu grandes inovações em favor delas nas licitações públicas. Com a redução de encargos, especialmente previdenciários e tributários, incidentes sobre suas atividades, acarreta a redução dos seus custos. Com isso permite a elas ofertarem preços mais reduzidos e obter a classificação na licitação.

2.4.1.1 Habilitação das empresas

A fase de habilitação nas modalidades tradicionais de licitação é a primeira fase do processo, enquanto para o pregão é a segunda. Nessa fase, deve ser verificado o registro cadastral das empresas quanto às informações disponibilizadas em sistema informatizado de consulta direta, indicado no edital. No caso de órgãos e entidades da administração pública, o sistema é o SICAF. Também devem ser verificados outros documentos exigidos no edital.

A habilitação, também denominada de qualificação, é a fase do procedimento em que se analisa a aptidão dos licitantes. Para Mello (2013), é entendida como a qualificação indispensável para que a proposta da empresa possa ser objeto de consideração. Para isso, examinam-se a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista, e o cumprimento do disposto no artigo 7.º, inciso XXXIII, da Constituição Federal (1988).

Na modalidade de licitação convite, inexistente a fase de habilitação. Esta é presumida. A própria entidade convoca, por escrito, três fornecedores que, de antemão, julgam-se habilitados. Na modalidade tomada de preços, os interessados em participar de licitações necessitam inscrever-se em um cadastro administrativo, e ficam catalogados por ramos de atividades, tendo-se habilitados mediante demonstração de capacitação jurídica, técnica, econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista. Na modalidade concorrência, por sua vez, a habilitação é realizada no momento do certame e é específica para este.

Em sessão pública, são abertos, primeiramente, os envelopes da documentação (relativo à habilitação). Nesse momento, é lavrada ata circunstanciada, firmada pela comissão que preside a licitação e pelos licitantes presentes que desejarem. Nela far-se-ão constar as reclamações e impugnações apresentadas por quaisquer dos interessados à licitação.

Para Mello (2013), é facultada à comissão ou à autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, vedada, entretanto, a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar obrigatoriamente da proposta. Depois de examinados os documentos e decididas as impugnações, abre-se prazo para recurso. Decididos os recursos ou vencido o prazo sem interposição deles, abrem-se envelopes da proposta, em sessão pública.

Quando se tratar de microempresa ou empresa de pequeno porte, conforme o artigo 42 da LC 123 (2006b), a regularidade fiscal não será exigida na fase de habilitação, mas apenas antes da contratação. Se houver alguma restrição nessa matéria, em dois dias, contados da data em que houver sido declarada vencedora (prorrogáveis a critério da Administração por mais dois dias), a empresa deve regularizar a documentação, pagando o débito ou parcelando-o, para a emissão de certidão negativa ou positiva com efeito de negativa, sob pena de perder o direito à contratação e sujeitar-se às sanções previstas na Lei n.º 8.666/93 (MELLO, 2013).

A comprovação de aptidão para o desempenho das atividades se dá por atestados emitidos por pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrado nas entidades profissionais competentes. A primeira dificuldade a respeito disso, para Cairo (2007), consiste em interpretar o que vem a ser atividade pertinente e compatível em características, quantidade e prazos com o objeto da licitação, como evidencia o artigo 30, inciso II, da Lei n.º 8.666/93.

Existe a dificuldade de criar, por intermédio de critérios objetivos, parâmetros para exigir da licitante a comprovação do serviço, ou fornecimento de maior relevância, compatível com o objeto licitado. Para Cairo (2007), é extremamente importante que a Administração justifique as exigências. As restrições devem ser úteis, e tais utilidades devem ser demonstradas. Como a exigência deve ser proporcional ao serviço ou fornecimento a ser executado, não há uma fórmula padrão que seja aplicável a todas as aquisições ou serviços. Assim, a Administração deve, a partir de uma análise com uma dose de bom senso, fazer uma compatibilidade caso a caso da exigência de comprovação da experiência do licitante com a complexidade do serviço ou do fornecimento do objeto da licitação.

Em cumprimento aos termos do artigo 32, § 2.º, da Lei n.º 8.666/93, a licitante deve declarar no processo que cumpre os requisitos de habilitação e declarar, ainda, a inexistência de fatos supervenientes impeditivos da habilitação. Diante de tal exigência, a licitante tem o dever legal de declarar as circunstâncias pelas quais passa a empresa, sob pena de estar descumprindo exigência legal. Por sua vez, se for descoberto que a licitante responde a processo falimentar, deve a Administração inabilitá-la, e sendo descoberta a falência após a assinatura do contrato, a Administração deve rescindi-lo (MELLO, 2013).

Observa-se que a análise dos documentos de habilitação das empresas está diretamente relacionada com as condições que foram definidas no edital. No momento da análise, o julgador deve ser imparcial, mas determinado nas questões que considera essencial que qualifica a empresa para a execução do objeto da licitação. A consulta ao cadastro de registro da empresa junto ao SICAF confere agilidade no procedimento, como também pode ser analisado o perfil da empresa pelos dados que estão disponíveis para consulta nesse próprio sistema. Nas informações que estão disponíveis por meio do SICAF, está a ocorrência de penalidades por inadimplemento da empresa, que são registradas por órgãos e entidades da administração pública.

2.4.1.2 Julgamento das propostas

O julgamento das propostas é efetuado de acordo com o tipo de licitação adotado no edital e feito com o máximo de objetividade, considerando os fatores nele previstos. É vedada a utilização de

qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado, capaz de comprometer a igualdade dos disputantes, como assim determina o § 1.º do artigo 44 da Lei de Licitações (1993).

Depois de abertas às propostas, verifica-se, de início, se estão ou não conformes às exigências do edital. Se estiverem, são admitidas para classificação, se não estiverem, devem ser desclassificadas. Na visão de Mello (2013), este não é o exame de qualidade das propostas, mas apenas de seu ajustamento às condições do edital. Portanto, precede a avaliação ou julgamento das propostas. Em seguida, as propostas são avaliadas e julgadas comparativamente quanto à qualidade delas.

Nesse momento novamente é lavrada ata igualmente firmada pela comissão e pelos licitantes que desejarem, nela registrando-se as reclamações e impugnações porventura feitas. Depois de decididas as impugnações, são deixadas de lado as propostas que desatenderem ao edital, classificando as demais por ordem de vantagens.

Para Mello (2013), a classificação é o ato pelo qual as propostas admitidas são ordenadas em função das vantagens que oferecem, na conformidade dos critérios de avaliação estabelecidos no edital (e que são consonantes com a lei). Quem realiza essa tarefa é a comissão julgadora da licitação, que pode valer-se de equipe técnica para auxiliar. Havendo empate entre as várias propostas, depois de aplicados infrutiferamente os critérios de preferência do artigo 3.º, § 2.º, da Lei de Licitações (1993), procede-se ao desempate mediante sorteio, efetuado em ato público, para o qual serão convidados todos os participantes. Para tanto, nos termos da LC 123 (2006b), são consideradas empatadas as propostas quando micro ou pequena empresa houver ofertado até dez por cento (ou cinco por cento, no caso de pregão) a mais que o primeiro classificado, hipótese em que poderá rebaixar sua oferta para valor inferior ao dele e obter a adjudicação (MELLO, 2013).

Para Justen Filho (2011), é vedado à administração pública selecionar como vencedora a proposta, considerando apenas o valor exigido pelo licitante, sem estabelecer um parâmetro mínimo de qualidade aceitável. Nesse sentido, é fundamental que o ato convocatório adote o padrão de qualidade exigido, o que significa a desclassificação de todas as propostas que não atenderem a essa exigência.

Entretanto, haverá casos em que uma proposta de menor valor exigirá outros desembolsos, que resultarão que uma proposta de valor mais elevado será a mais vantajosa em termos puramente monetários. Por isso, é necessário que o edital estabeleça mecanismos tanto de

avaliação dos reflexos da qualidade sobre o preço, como da influência de fatores alheios aptos a onerar os cofres públicos.

Para Caetano (1970 apud MELLO, 2013), para serem apreciadas, as propostas necessitam ser sérias, firmes e concretas. Já Mello (2013) inclui, ainda, que as propostas devem ajustar-se às condições do edital e da lei. Para esse autor, a proposta séria é aquela feita não só com o intuito mas também com a possibilidade de ser mantida e cumprida. As propostas inexecutáveis não são sérias, ou então, são ilegais, porque terão sido efetuadas com propósito de *dumping* (prática comercial para prejudicar os concorrentes), configurando comportamento censurável, a teor do artigo 173, § 4.º, da Constituição Federal (1988): a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

No entender de Mello (2013), a proposta firme é aquela feita sem reservas, e proposta concreta é aquela cujo conteúdo do ofertado está perfeitamente determinado nela mesma, sem estabelecer remissões a ofertas de terceiros, como, por exemplo, preço que for mais baixo ou tanto por cento menos que a melhor oferta.

A lei prevê a desclassificação de propostas inexecutáveis, assim consideradas aquelas cujo valor não for suficiente para cobrir os custos ou que deixem de contemplar despesas indispensáveis à execução do objeto contratual. Pelo artigo 48 da Lei n.º 8.666/93, para Mello (2013), pode-se verificar uma presunção de inexecutabilidade das propostas.

Na visão de Justen Filho (2011), na Lei, houve a tentativa de introduzir critérios objetivos de avaliação da inexecutabilidade. Para o jurista, deve-se ter em mente que essa presunção de inexecutabilidade é relativa, o que significa a inversão do ônus da prova. Assim, cabe ao licitante comprovar a viabilidade da execução da proposta com valor muito reduzido, e caso não o fizer, impor-se-á sua desclassificação.

A respeito disso, Mello (2013, p. 610), acrescenta:

[...] a inexecutabilidade de uma proposta é manifestamente uma questão de fato. Trata-se, afinal, de saber se dada proposta reúne ou não condições objetivas de ser cumprida, ou seja, se é ou não economicamente viável, por ser este o único tópico enfocado no art. 48. Ora, se o for, não pode ser desclassificada, pena de ofensa ao direito do licitante – autor da melhor proposta – de vê-la reconhecida e proclamada como tal, até

porque de outra sorte violar-se-ia o art. 37, XXI, da Constituição Federal, que inadmitte exigências excedentes do indispensável ao cumprimento das obrigações.

Em síntese, as propostas que desatenderem aos requisitos estabelecidos na Lei de Licitações devem ser liminarmente desclassificadas, ficando excluídas da disputa, e a Administração não pode entrar no mérito da conveniência que teriam. O mesmo ocorre para as propostas de preços excessivos.

2.4.2 Modalidade pregão

O pregão inicia-se para o público com a convocação dos interessados, mediante aviso publicado. Essa modalidade poderá ser realizada na forma presencial e por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, que são evidenciados de forma separada nessa seção, em dois momentos. Para Carvalho Filho (2010), seus atos essenciais, mesmo quando oriundos de meios eletrônicos, terão de ser formalizados em processo próprio, para que seja atendido o princípio da publicidade, assim como a função de auditoria e controle por parte dos órgãos competentes.

2.4.2.1 Julgamento das propostas

Observa-se que o pregão apresenta diferenças de procedimento. Existe o pregão na forma presencial e o pregão na forma eletrônica. Nesse sentido, os procedimentos relatados nesse primeiro momento a respeito desse contexto dizem respeito ao pregão presencial. Assim considerando, o pregão da forma comum ou presencial desenvolve-se segundo a tradição básica das licitações, no sentido de que os licitantes interessados devem comparecer, pessoalmente ou por meio de representantes, à repartição que promove a licitação, na data, horário e local previamente designados.

Os interessados apresentarão ao pregoeiro, ou à equipe de apoio, dois envelopes lacrados, um contendo a sua proposta comercial, e outro, os documentos comprobatórios de preenchimento dos requisitos de habilitação. O recebimento desses envelopes é subordinado ao credenciamento do interessado, que consiste na verificação da sua identidade e dos poderes para participar do pregão. Além disso, exige-se que o sujeito firme uma declaração, no sentido de preencher todos os

requisitos exigidos, de modo que os envelopes contenham tudo aquilo previsto no edital e na Lei.

No momento que antecede os lances, incorrem unicamente a habilitação e qualificação dos proponentes de forma parcial. Com isso, a atenção do pregoeiro e dos membros da equipe de apoio dar-se-á tão somente para verificar se os que acorreram ao certame preenchem ou não os requisitos necessários para disputá-lo, segundo os termos prefixados no edital. Tais requisitos estão relacionados à qualificação do licitante para participar do certame e a poderes conferidos aos responsáveis para a formulação de propostas e lances. Depois de resolvidas definitivamente essa questão em sede administrativa, e estabelecidos quais os licitantes aptos e quais os inaptos, passa-se ao exame das propostas, também de forma parcial, para somente depois iniciar-se a etapa dos lances verbais (MELLO, 2013).

Para Mello (2013), no entanto, nem todos os licitantes são admitidos a participar dos lances verbais. Somente aquele que formulou a menor proposta e os que apresentaram propostas de valor até dez por cento superior é que poderão participar da fase de lances, ou, no mínimo, três licitantes. Entretanto, se a aplicação do limite de dez por cento sobre o valor da menor proposta não permitir a seleção de pelo menos três licitantes, serão admitidos proponentes de valor mais elevado para atingir o número de três.

Os licitantes classificados para a etapa de lances serão convocados a formular um lance verbal. Para tanto, primeiramente será dada oportunidade ao licitante cuja proposta tinha o maior valor, posteriormente, seguindo-se a ordem inversa da classificação, os licitantes serão convocados a formular lance, reduzindo o valor anteriormente ofertado. Dessa forma, prossegue-se nessa disputa até que nenhum outro lance seja dado. Se o sujeito recusar-se a formular o lance na oportunidade devida, haverá a preclusão da faculdade de formular novos lances, ficando ele, dessa forma, vinculado pela proposta ou pelo último lance dado.

Para a classificação das propostas, são observados os prazos máximos de fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital. O julgamento das propostas, por sua vez, começa por um exame de suas admissibilidades, no sentido de atender a certos requisitos e exigências necessárias para sua participação no certame. Assim, depois de examinada a proposta quanto ao objeto e valor, o pregoeiro decidirá,

motivadamente, quanto à sua aceitabilidade, sendo-lhe ainda facultado negociar com o proponente o rebaixamento de seu valor (JUSTEN FILHO, 2013a).

Depois de proclamado o vencedor da licitação, caberá à interposição de recurso por todo e qualquer interessado. Esse recurso poderá abranger todo e qualquer ato decisório praticado durante a sessão de pregão. Se houver a interposição de recurso, o seu processamento obedece a algumas regras⁵. No pregão presencial, o licitante interessado em recorrer deve interpor o recurso oralmente, depois de proclamado o vencedor do certame. Pode interpor o recurso até mesmo o licitante cuja proposta tenha sido desclassificada.

Nesse segundo momento, os procedimentos dizem respeito, mas particularmente ao pregão na forma eletrônica. Com isso, assim considerando, no pregão na forma eletrônica não existe comparecimento físico do interessado à repartição que promove a licitação. Nem há encaminhamento de documentos e proposta em papel, tudo se passa virtualmente. A participação do sujeito no pregão eletrônico depende do seu credenciamento, o que exige a obtenção do cadastramento perante algum órgão público dotado de competência para tanto. Como informado anteriormente, no órgão público federal, existe o SICAF, que é utilizado pela administração pública.

As propostas podem ser encaminhadas a partir da divulgação do aviso do pregão e até a data e o horário marcados para a abertura da sessão. Na visão de Justen Filho (2013a), a natureza pública da sessão deriva de que os atos se aperfeiçoam por meio de uma forma específica, que se sujeita a controle e fiscalização de todos os interessados (licitantes ou não) por meio da internet.

A proposta apenas será considerada como juridicamente existente quando transmitida pela internet para o endereço eletrônico apropriado ou quando transmitido o formulário *on-line* disponível no *site* indicado. Recebendo a proposta, o pregoeiro deve examiná-la para avaliar a sua regularidade (com as exigências legais e editalícias).

A sessão pública do pregão ocorre em dia e hora determinados no edital, e será desenvolvida no endereço eletrônico divulgado. Desse modo, todos os interessados deverão conectar-se por meio da chave de identificação e da senha. O pregoeiro, no comando, indica as propostas desclassificadas, e as demais têm classificação provisória, mas sem que haja uma manifestação formal de sua regularidade. O sistema, por sua

⁵ As regras estão amplamente relatadas na seção 2.5.2 deste trabalho.

vez, encarrega-se de promover a ordenação das propostas. Desse modo, todos os licitantes cujas propostas foram julgadas regulares na primeira classificação provisória participam da fase de lances.

Sendo verificado que a proposta não preenche os requisitos de admissibilidade ou que o licitante está impedido de participar do certame, o pregoeiro deverá pronunciar decisão desclassificatória. Essa decisão deve ser antecedida de todas as providências necessárias, inclusive da prévia indagação (se for o caso) ao licitante para esclarecimentos (JUSTEN FILHO, 2013a).

Para Justen Filho (2013a), exige-se que a decisão de desclassificação seja fundamentada com a oportunidade de ampla defesa pelo interessado. À decisão de desclassificação, nesse momento inicial, não cabe recurso imediato contra essa decisão. O sujeito interessado deverá aguardar até o término da disputa para interpor o seu recurso. E, se o recurso for acolhido, será necessário reabrir a disputa, para permitir àquele que fora indevidamente desclassificado promover seus lances.

Niebuhr (2011) ressalta que a fase de lances configura-se como uma disputa aberta entre todos os classificados, que podem transmitir lances de valor sucessivamente mais reduzido por meio da internet. Diversamente do que ocorre no pregão comum, todos os licitantes classificados são admitidos na etapa de lances.

Não existe ordem determinada para a formulação dos lances. Cada interessado formulará o seu lance por meio eletrônico, e o sistema rejeitará aqueles julgados como não admissíveis. Por sua vez, admite-se a fixação de valores mínimos admissíveis para os lances, o que se destina a evitar prolongamento desnecessário da disputa. Esses valores devem ser fixados de antemão.

O sistema eletrônico encarrega-se de documentar os lances e excluir atividades estranhas ao interesse da competição. Assim, cada lance encaminhado será objeto de registro eletrônico automático, documentando-se seu recebimento e valor, e cada interessado recebe mensagem confirmando esses dados. Por sua vez, serão excluídos, automaticamente, os lances que não preencham os requisitos de admissibilidade, o que se passaria com lances subordinados a condições e modificações da proposta original.

Cada licitante formula o lance na medida de seu interesse. Não há ordem de lances nem há dever de formulá-los. Nada impede que um sujeito permaneça conectado sem formular lance algum e, de súbito,

delibere ingressar na disputa e obtenha a vitória mediante e sua manifestação (JUSTEN FILHO, 2013a).

A decisão de encerramento do pregão desencadeia a incidência de uma programação específica. Todos os licitantes são comunicados de que haverá o encerramento, e é informado que terão o prazo de até trinta minutos para outros lances. A extinção acontecerá de modo aleatório, com o fim de excluir a interferência voluntária do pregoeiro. O regulamento do pregão eletrônico suprimiu a possibilidade de negociação no âmbito privado do pregoeiro e do particular.

Estabeleceu-se que a negociação será realizada por meio do sistema, podendo (e devendo) ser acompanhada por todos os demais licitantes. Para Justen Filho (2013a), a ideia de negociação envolve a formulação de razões orientadas ao convencimento de alguém no sentido de modificar uma orientação anterior (em vista de razões lógicas ou econômicas).

Depois de encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examina a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para a contratação. Para a contratação de serviços comuns de natureza continuada em que é exigida a apresentação de planilha de composição de preços, esta deve ser encaminhada de imediato por meio eletrônico, com os respectivos valores adequados ao último lance vencedor.

Considerando o contexto exposto, a ordenação da atuação dos interessados faz-se pelas vias dos limites impostos pelo programa especialmente desenvolvido. Pode ocorrer até de que toda a disputa na etapa de lances seja realizada sem qualquer intervenção do pregoeiro. Quando encerrada a disputa por lances, o pregoeiro deve avaliar se o licitante vencedor preenche as condições de habilitação. Isso envolve uma atuação ativa, especialmente em vista da sistemática de cadastramento no SICAF e na disponibilidade de informações *on-line*.

Além de controlar se o sujeito preenche as condições necessárias, cabe uma margem de discricionariedade relativamente ao suprimento dos defeitos. No final do certame, cabe ao pregoeiro indicar o vencedor, autor do melhor lance que preenche as condições de participação. Por fim, a circunstância de exame da documentação de habilitação é pertinente ao autor do melhor lance, logo não existe uma atividade propriamente de classificação dos demais interessados.

2.4.2.2 Habilitação das empresas

Encerrada a etapa competitiva, o pregoeiro realiza a análise apenas dos documentos comprobatórios da habilitação do licitante vencedor. No caso do pregão presencial, o pregoeiro abrirá o envelope contendo os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado. Se a documentação satisfizer as exigências, o licitante será declarado vencedor. Se a documentação for julgada defeituosa, haverá a inabilitação do licitante, e, desse modo, o pregoeiro abrirá o envelope de documentação do licitante classificado em segundo lugar, para verificar a sua compatibilidade com as exigências. Assim se passará até que seja encontrado um licitante que preencha os requisitos de habilitação, o qual será proclamado vencedor.

No pregão eletrônico, quando encerrada a etapa competitiva, o pregoeiro consultará o cadastro para verificar se o licitante mais bem classificado encontra-se em situação regular. Se houver a necessidade de documentação não disponível no sistema de cadastramento, cabe ao licitante promover o seu encaminhamento por meio eletrônico de comunicação, mediante solicitação do pregoeiro via *chat* no sistema eletrônico.

O prazo para o encaminhamento será aquele determinado no edital. O original dos documentos, entretanto, deve ser encaminhado ao pregoeiro, nas condições previstas no ato convocatório. Se a documentação não for encaminhada ou se apresentar defeitos, o pregoeiro deve inabilitar o licitante e passar ao exame do segundo mais bem classificado.

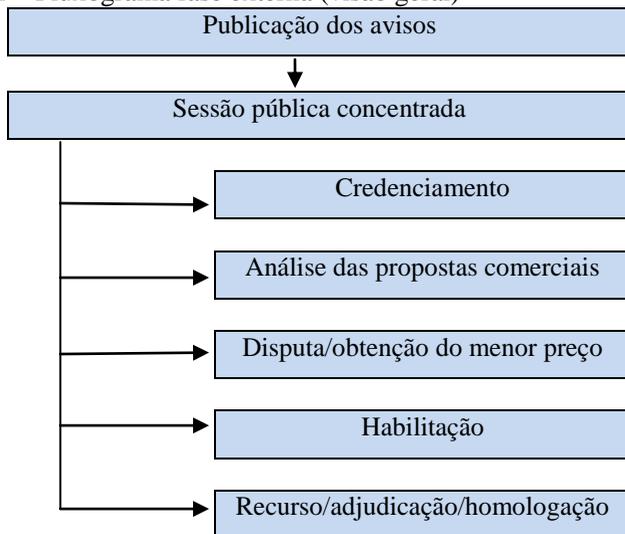
Para os órgãos que trabalham com o SICAF, a verificação documental, inicialmente, não ocorre em papéis, pois basta o pregoeiro consultar a data de validade das certidões que são lançadas pelos diversos órgãos cadastradores. Primeiramente, deve-se acessar o sistema SICAF e efetuar a consulta *on-line*, quando será possível verificar os dados relativos à regularidade fiscal e à habilitação econômico-financeira. Já, com relação à habilitação jurídica, há a presunção de regularidade do ato constitutivo da empresa, uma vez que essa documentação foi apresentada por ocasião do cadastramento junto a um órgão cadastrador do SICAF (CAIRO, 2007).

O regulamento do pregão determina que a intenção de recorrer deva ser manifestada em campo próprio do sistema. Não ocorrendo a manifestação de intenção de recurso ou a ausência de interposição do

recurso, o pregoeiro promove a adjudicação do objeto ao licitante considerado vencedor. No entanto, para Justen Filho (2013a), essa adjudicação não produzirá efeito algum enquanto não houver a homologação pela autoridade competente dos atos relativos ao pregão.

Para melhor entender o fluxo operacional do pregão, a Figura 2 demonstra, numa visão geral, os procedimentos da licitação a partir da convocação dos interessados.

Figura 2 – Fluxograma fase externa (visão geral)



Fonte: Santana (2009, p. 47).

Tanto para o pregão presencial como para o eletrônico as etapas a serem seguidas possuem algumas particularidades, mas em termos de visão geral são as apresentadas na figura 2. Assim, a partir da divulgação do edital, inicia-se a fase externa da licitação que termina com a adjudicação do vencedor e a homologação do processo pela autoridade competente. Depois de homologado o processo da licitação, é firmado o contrato com o vencedor para a execução do objeto da licitação.

2.5 FASE FINAL DA LICITAÇÃO

Superada a fase executória da licitação, em que está definitivamente resolvida na esfera administrativa a classificação, com o

juízo dos recursos acaso interpostos, passa-se à homologação, ato pelo qual a autoridade competente (externa à comissão de licitação) confirma ou não a correção jurídica das etapas anteriores.

2.5.1 Homologação do processo e adjudicação da empresa

Depois de homologada a licitação, segue-se a ela a adjudicação, ato pelo qual o primeiro classificado é definido como futuro contratado e convocado para assinar o contrato ou travar o vínculo com a Administração. Para Justen Filho (2011), a adjudicação praticada pela autoridade inferior é apenas uma proposta à autoridade superior, devendo considerar que a homologação contempla, implicitamente, uma adjudicação subsequente.

A formalidade da adjudicação e da homologação do processo pela autoridade competente é a etapa final da licitação. No procedimento licitatório das modalidades tradicionais de licitação (concorrência, tomada de preços e convite), a homologação do processo antecede a adjudicação. A autoridade competente, após examinar todos os atos pertinentes ao desenvolvimento do certame licitatório, proclama a correção jurídica (se esteve conforme as exigências normativas), homologando a licitação, e, pelo contrário, se houve vício no procedimento, profere sua anulação (MELLO, 2013).

Nesse sentido, na visão de Meirelles (2010), a autoridade superior tem diante de si três alternativas: confirmar o julgamento, homologando-o; ordenar a retificação da classificação no todo ou em partes, se verificar irregularidade corrigível no julgamento; ou anular o julgamento, ou todo o procedimento licitatório, se deparar com irregularidade insanável e prejudicial ao certame em qualquer fase da licitação. Desse modo, se feita a homologação e determinada a adjudicação, a autoridade superior que proferiu o ato passa a responder por todos os efeitos e consequências da licitação, visto que, com a homologação, ocorre a superação da decisão inferior pela superior.

Justen Filho (2011) reitera que se não estiver configurada nulidade nem for caso de revogação, a autoridade superior será obrigada a promover a homologação da classificação do licitante. Como a adjudicação é um ato privativo da autoridade superior, dotada de poderes para vincular a Administração, sua prática depende do reconhecimento da validade e oportunidade do certame. Logo, a adjudicação é o ato terminal da licitação, e sua produção pressupõe a

prévia homologação. Para ele a adjudicação praticada pela comissão de licitação não produz efeitos enquanto não houver a homologação, e o ato será desfeito em caso de anulação ou revogação pela autoridade superior.

Para Meirelles (2010), a anulação é a invalidação da licitação ou do julgamento por motivo de ilegalidade, e a revogação é a invalidação da licitação por interesse público, embora regular seu procedimento. Assim, para o autor, anula-se o que é ilegítimo, e revoga-se o que é legítimo, mas inoportuno ou inconveniente ao interesse público. No entanto, em ambos os casos, a invalidade do procedimento licitatório deve ser justificada, para demonstrar a ocorrência do motivo. Para o jurista, a anulação da licitação ou do julgamento, por basear-se em ilegalidade, pode ser feita em qualquer fase e a qualquer tempo, antes do contrato, desde que a Administração verifique e aponte a violação à norma legal ou ao edital.

No procedimento licitatório do pregão, tanto no pregão presencial como no eletrônico, a formalidade da adjudicação antecede a homologação. Se não houver interposição de recurso, o pregoeiro promove a adjudicação do objeto em favor do licitante vencedor e encaminha o processo à apreciação da autoridade superior para as formalidades complementares. Em havendo recurso e depois de sua decisão, cabe à autoridade superior desenvolver as providências complementares destinadas a avaliar a legalidade do certame e a conveniência de seu resultado. Se concluído pela regularidade da licitação, promove a adjudicação do objeto ao licitante vencedor e homologa o resultado (JUSTEN FILHO, 2011).

Para Justen Filho (2013a), a expressão adjudicação não apresenta maior relevância jurídica, na sistemática do pregão. A adjudicação corresponde a uma declaração formal de que um licitante apresentou a melhor proposta de contratação numa licitação e que comprovou a titularidade das condições para ser contratado. Desse modo, considerando a irrelevância jurídica da adjudicação, a Lei n.º 10.520/02 determinou que a produção desse ato será de competência do pregoeiro quando não houver recurso. E, incumbe à autoridade superior promover a homologação do certame e promover os juízos sobre a legalidade e a conveniência da disputa.

Depois de decididos os recursos, se o adjudicatário não comparecer para celebrar o contrato no prazo estabelecido no edital, o pregoeiro deve proceder ao exame das ofertas subsequentes, pela ordem de classificação dos que preencheram os requisitos do edital, negociando

com estes para baixar o valor, até proclamar um vencedor (MELLO, 2013).

A homologação do resultado impõe à Administração o dever de promover a contratação, a não ser que motivos supervenientes, impeditivos da contratação, sejam revelados. Na visão de Justen Filho (2011), não existe prazo específico para a Administração promover a contratação, para isso, deve-se aplicar a regra relativa ao prazo de validade das propostas. Nesse sentido, a Administração deve promover a contratação antes do prazo final de validade das propostas.

Pela Lei n.º 10.520/02, é estabelecido que se ocorrer frustração da contratação por recusa do adjudicatário em fazê-lo, cabe retomar a etapa de habilitação (BRASIL, 2002b). Com isso, a autoridade superior deve promover a instauração de processo administrativo para a responsabilização do adjudicatário e promover a anulação dos atos de adjudicação e homologação, inicialmente proferidos. Assim, o processo retorna ao pregoeiro, que produzirá o julgamento da habilitação do licitante mais bem classificado, retomando-se assim as etapas da licitação.

Pela norma do Decreto Federal n.º 7.892/13, considerando o seu artigo 11, no caso de SRP, é estabelecido que, depois de homologado o resultado da licitação, serão incluídos na ata de registro de preços os licitantes que aceitaram cotar os bens ou serviços iguais aos preços do licitante vencedor, isso com o objetivo de formar um cadastro-reserva, no caso de exclusão do primeiro colocado da ata (BRASIL, 2013a). A ata de registro de preços com a sua vigência será divulgada no portal de compras do Governo Federal, para que outros órgãos e entidades também possam aproveitar-se desse registro caso necessitarem.

2.5.2 Recurso administrativo

As decisões e atos praticados no procedimento da licitação e na formalização e execução do contrato são inteiramente vinculados à legislação pertinente, ao edital e à proposta comercial; por esse motivo, ficam sujeitos aos recursos pelas vias administrativas e pelas vias judiciais, para controle da legalidade e das questões fundamentais de fato ou de direito.

No recurso administrativo, cabem as revisões internas dos atos ou decisões da Administração, relativos aos motivos de conveniência e oportunidade da licitação e a valoração das vantagens e desvantagens

das propostas, segundo critério estabelecido no edital. Já pelas vias judiciais, restringe-se ao controle da legalidade, no que o Judiciário avalia a conformidade do procedimento administrativo da licitação com as normas legais e especiais que a regem.

Para assegurar a mais ampla fiscalização quanto à lisura do edital, a Lei de Licitações (1993), no seu artigo 41, § 1.º, estabelece que qualquer cidadão seja parte legítima para impugnar o edital que se ressinta de desconformidade com a lei. O mesmo artigo prevê que poderá ser protocolada sua manifestação até cinco dias antes da data da abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração, em até três dias úteis, respondê-la e julgá-la. Caso a Administração não acate seu pedido, com a anulação do edital (se for o caso), a pessoa pode encaminhar representação junto ao Tribunal de Contas da União (MELLO, 2013).

A Lei de Licitações (1993) prevê que o licitante pode, tempestivamente, antes da abertura dos envelopes de habilitação, apontar falhas ou irregularidades que o viciariam, sem que isto represente causa de impedimento a que ele participe do certame até a decisão administrativa final sobre a questão. Estabelece, entretanto, que se o licitante aceitou o edital, em nada se opondo até o segundo dia útil que antecede à abertura dos envelopes ou da sessão pública, decai o direito de impugná-lo, e sua revolta posterior não terá efeito de recurso, como assim estabelece o artigo 41, § 2.º, da Lei de Licitações (BRASIL, 1993).

Cabe recurso administrativo contra atos do procedimento licitatório, ou quando não previsto, cabe representação. A Lei de Licitações (1993) prevê ainda recurso com efeito suspensivo contra habilitação ou inabilitação e contra o julgamento das propostas. No pregão eletrônico, por sua vez, o sistema convocará os interessados a manifestar a sua intenção de recorrer, o que se fará por via eletrônica, mediante motivação do interessado.

Nesse sentido, a empresa recorrente deve motivar o seu recurso, sob pena de não conhecimento de seus argumentos, e será assegurada a esta o prazo de três dias para apresentar suas razões formalmente documentadas. Os demais licitantes, por sua vez, ficarão automaticamente notificados para manifestarem-se sobre o recurso, quando terminados os três dias reservados à apresentação das razões. No final, cabe ao pregoeiro decidir o recurso. Em caso de acolhimento do recurso, a decisão pode acarretar a invalidação do certame na sua integralidade. E se o pregoeiro julgar que o recurso não comporta

revisão do ato, ele deve encaminhar o recurso, manifestando sua decisão, à apreciação da autoridade superior (JUSTEN FILHO, 2011).

Assim, quando interpostos os recursos, os demais licitantes serão comunicados, que poderão impugná-los no prazo de cinco dias úteis (exceto para a modalidade convite, que é de dois dias úteis). Os recursos serão dirigidos à autoridade superior, por intermédio do pregoeiro ou comissão de licitação, que pode reconsiderá-lo igualmente no prazo de cinco dias úteis ou encaminhar o recurso para instância superior, com informações fundamentadas, para que seja proferida decisão também no prazo de cinco dias úteis, sob pena de responsabilidade, na forma da Lei (MELLO, 2013).

Na contagem de prazos, como previstos no artigo 110, da Lei n.º 8.666/93, exclui-se o dia do início e inclui-se o do vencimento, considerando os dias consecutivos, salvo quando houver explícita disposição em contrário. Além disso, os prazos só se iniciam e vencem em dia de expediente na repartição ou órgão (BRASIL, 1993).

O sistema eletrônico oficial do governo federal, o *comprasnet*, desenvolveu uma ferramenta de acompanhamento da aceitação, habilitação e admissibilidade, que permite ao licitante acompanhar, pelo sistema eletrônico, o resultado da análise dos documentos de habilitação feita pelo pregoeiro, podendo, inclusive, acompanhar as razões que levaram à inabilitação de determinada licitante. A ferramenta cria uma facilidade aos licitantes no momento da manifestação da intenção motivada de interpor recurso, como para o envio posterior das razões e contrarrazões dos recursos.

Os argumentos utilizados no sistema por ocasião da impetração de recursos ficam disponibilizados para a visualização de todas as licitantes. Para Cairo (2007), com tais medidas, procurou-se viabilizar a garantia da ampla defesa e do contraditório, direitos estes garantidos constitucionalmente a todos os participantes de processos administrativos.

A Lei n.º 10.520/02, em seu artigo 4.º, inciso XVIII, trata o recurso de forma genérica, mas o Decreto Federal n.º 5.450/05, no artigo 26, tem dispositivo com redação semelhante, mas não idêntica, e esse detalhe é importante para o pregão eletrônico.

Art. 26. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do

sistema, manifestar sua intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de três dias para apresentar as razões de recurso, ficando os demais licitantes, desde logo, intimados para, querendo, apresentarem contra razões [sic] em igual prazo, que começará a contar do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses (BRASIL, 2005).

Para Santana (2007), o decreto não possui aspecto universal, ele foi produzido para destinatários específicos do Executivo Federal, por isso, não obriga outros entes federados a aplicarem na íntegra o procedimento recursal ali descrito, visto que podem ter seus próprios regulamentos e suas respectivas sistemáticas recursais sem qualquer ofensa à Lei Maior. Para o autor, os procedimentos dizem respeito e se correlacionam não somente à estrutura física e espacial do poder, mas igualmente no que se relaciona às diversas funções estatais.

Ainda, para Santana (2007), o recurso é tema processual, normalmente reservado à lei formal, enquanto o procedimento ou sistemática recursal é matéria procedimental e administrativa. Embora se considere como verdadeira a premissa de que não poderá haver (seja em que hipótese for) a supressão recursal, é possível existir tratamento diferenciado para a matéria, conforme se trate de uma ou outra Unidade da Federação, ou de um órgão que integre a respectiva estrutura física.

Mello (2013) ressalta que, depois de proclamado o vencedor do certame da licitação, qualquer licitante pode manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer. Se não o fizer, decai o direito de recurso e a adjudicação do objeto ao vencedor será imediata. Reitera que o recurso se interpõe no prazo de três dias com as razões que o instruem, ficando desde logo intimados os demais licitantes para apresentarem suas contrarrazões, também em três dias, contados a partir do término do prazo do recorrente, com vista imediata dos autos. Cairo (2007) reforça que o edital deve estabelecer as condições materiais a serem observadas quanto à interposição de recurso, deixando claro para os interessados as questões técnicas correspondentes.

Na manifestação de vontade do recurso devem ser apresentados os motivos que deram causa ao recurso. Os motivos não se confundem com as razões recursais, que serão apresentadas, facultativamente, no espaço legal seguinte ao prazo do recurso. O motivo ou a motivação somente pode ser aquela que se revista de conteúdo jurídico. O simples

descontentamento não gera motivo legal. É comum que o licitante vencido na disputa mostre-se inconformado com a oferta de seu concorrente. Mas isso, por si só, não é bastante para se constituir motivo jurídico para recurso (SANTANA, 2007).

Além do uso de recursos administrativos, o interessado pode manifestar-se judicialmente contra quaisquer atos do procedimento licitatório e obter a suspensão jurisdicional do seguimento do certame em qualquer fase. O mandado de segurança é, frequentemente, a única via hábil capaz de salvaguardar os direitos reconhecidos por um licitante no curso de um procedimento. A medida cabe quando forem relevantes os fundamentos do pedido e a falta de suspensão do ato possa resultar na ineficácia da segurança, se concedida (MELLO, 2013).

A palavra da autoridade superior é a palavra final no âmbito do recurso administrativo. Se ficar descontente com a decisão, sobra ao licitante inconformado a via judicial. Assim, compete à autoridade superior a adjudicação e a homologação quando houver recurso.

2.5.3 Contrato administrativo

O contrato é todo o acordo de vontades, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos. Ele é lei entre as partes, no que deve ser observado e cumprido fielmente pelos contratantes. No contrato administrativo, nesse sentido, é a administração pública que está envolvida; agindo nessa qualidade firma ajuste, com supremacia de poder para fixar as condições iniciais do ajuste, para obter ou realizar objetivos de interesse público nas condições desejadas pela Administração (MELLO, 2013).

A finalidade e o interesse público estão sempre presentes em qualquer contrato da Administração, sejam públicos ou privados, como pressupostos necessários de toda atuação administrativa. Para a concretização das necessidades inicialmente manifestadas, a administração pública é obrigada a desenvolver internamente atividades administrativas voltadas a identificar objetivamente as suas necessidades, conceber uma solução técnica para o seu atendimento, determinar a viabilidade econômica e jurídica da contratação. Para tanto, as normas legais que regem as contratações públicas brasileiras determinam que estas devem passar previamente por processo de licitação.

A Lei n.º 8.666/93, em seu artigo 54, declara de início que os contratos administrativos regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos do direito público, aplicando-lhes supletivamente disposições do direito privado (BRASIL, 1993). Justen Filho (2013a) lembra que a matéria de capacidade jurídica e de fato encontra-se subordinadas ao Código Civil, em que a legislação comercial disciplina o comerciante individual e as sociedades mercantis, e há regras no Código Tributário Nacional a respeito da quitação de tributos e regularidade fiscal.

Em disposições subsequentes, contidas nos artigos 54 a 80, a Lei n.º 8.666/93 fornece regras para a formalização e a execução dos contratos (BRASIL, 1993). Nesse sentido, em decorrência dos poderes que assistem a Administração, esta pode determinar modificações nas prestações, acompanhar e fiscalizar continuamente a execução do contrato, impor as sanções estipuladas quando faltas do contratado as ensejarem, e a rescindir o contrato por vontade própria, se o interesse público o demandar.

Para eficácia dos contratos administrativos, assim como seus aditamentos, sua publicação resumida na imprensa oficial é condição indispensável, assim como prevê a Lei n.º 8.666/93, em seu artigo 61, parágrafo único, o que deve ocorrer em prazo não excedente de vinte dias contados da data de sua assinatura (BRASIL, 1993).

Como característica essencial, o contrato administrativo consolida a participação da Administração com supremacia de poderes, resultando assim peculiaridades que os contratos comuns sujeitos às normas do direito privado não possuem. Tais peculiaridades constituem genericamente as chamadas cláusulas exorbitantes, explícitas ou implícitas em todo contrato administrativo. As cláusulas exorbitantes, nesse sentido, consignam uma vantagem ou uma restrição à Administração ou ao contratado. Na visão de Meirelles (2010), elas são válidas no contrato administrativo, uma vez que decorrem da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa, e visam a estabelecer prerrogativas em favor de uma das partes para o perfeito atendimento do interesse público.

A Lei n.º 8.666/93, em seu artigo 65, inciso II, alínea “d”, disciplina a alteração contratual no sentido de promover o reequilíbrio da equação econômico-financeira original (BRASIL, 1993). Para Justen Filho (2013a), a equação econômico-financeira é a relação entre encargos e vantagens assumidas pelas partes envolvidas, estabelecida por ocasião da contratação, e que deve ser preservada ao longo da execução do contrato. Para esse autor, integram a equação econômico-

financeira todos os fatores aptos a influenciar o custo e o resultado da exploração, não o conteúdo previsto no contrato que foi definido no curso da licitação.

A alteração das condições contratuais obriga a modificação concomitante das cláusulas referentes à remuneração do contratado. O § 2.º do artigo 65 da Lei n.º 8.666/93 determina que os acréscimos e supressões não podem superar o limite de vinte e cinco por cento (cinquenta por cento em caso de reforma) do valor original da contratação (BRASIL, 1993). Nesse sentido, para Justen Filho (2013a), aplicar a vedação do § 2.º às hipóteses de inadequação de projeto conduz a resultados despropositados. Desse modo, no caso de ser impossível manter a concepção original do empreendimento, para o autor, a Administração tem o dever de promover a alteração, com as devidas justificativas. Assim haverá situações em que, ou se faz a alteração com valor superior a vinte e cinco por cento, ou se promove a rescisão do contrato, porque seria inútil manter sua configuração original.

Para Meirelles (2010), o contrato administrativo por parte da Administração destina-se ao atendimento das necessidades públicas, mas por parte do contratado objetiva um lucro, já informado na remuneração consolidada nas cláusulas econômicas e financeiras. Esse lucro deve ser previsto nos termos iniciais do ajuste, e durante a execução do contrato ele deve ser mantido, mesmo que ocorra alguma modificação no projeto ou o modo e forma da prestação contratual, para adequar às exigências do serviço público.

Para a recomposição da equação econômico-financeira da contratação administrativa, existem os instrumentos jurídicos da revisão de preços, reajuste de preços e repactuação de preços. Para Meirelles (2010), a revisão de preços é a recomposição extraordinária de preços (para maior ou para menor) quando a Administração altera o projeto ou as condições de sua execução, ou quando ocorrem fatos novos e excepcionais que agravam extraordinariamente os encargos do contratado.

Nas categorias de atos e fatos ensejadores da revisão do contrato, entram as chamadas interferências imprevistas, além do caso fortuito, da força maior, do fato do príncipe e do fato da administração. Todas essas causas são decorrências da teoria de imprevisão, que autoriza a revisão do contrato para ajustamento às circunstâncias supervenientes (ocorrência de eventos novos, imprevistos e imprevisíveis pelas partes). Quando surgem fatos não cogitados pelos contratados, criando ônus

excessivo para uma das partes, com vantagem desmedida para a outra, esse desequilíbrio retira a ordem de eventos previstos do ajuste e impõe a revisão do contrato (MEIRELLES, 2010).

O reajuste de preços dos contratos, considerando o inciso XI do artigo 40 da Lei n.º 8.666/93, a Lei n.º 10.192/01, em seu artigo 2.º, § 1.º, inseriu a condição de reajuste por índices de preços gerais, setoriais que reflitam a variação dos custos de produção, com possibilidade de reajuste de periodicidade anual, que devem ser previstos no edital (BRASIL, 2001). Nessa lógica, as figuras do reajuste e da repactuação são correlatas à revisão contratual e constituem instrumentos para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro assegurado pelo artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal (1988).

O reajuste é destinado à correção do valor do bem ou serviço contratado, que encontra suporte nos artigos 5.º, 40, inciso X, e 55, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, que consiste basicamente na atualização monetária, cujos critérios para sua implementação devem estar consignados no edital, com base em índices econômicos estabelecidos e acordo entre as partes, com observância da periodicidade mínima de um ano (BRASIL, 1993).

Já a repactuação, embora decorrente dos mesmos dispositivos da Lei de Licitações (1993), foi mais adequadamente definida pelo artigo 5.º do Decreto Federal n.º 2.271/97, para adequação aos novos preços de mercado a cada doze meses, tendo em vista a contratação de serviços contínuos no âmbito da administração federal (MOTTA, 2011). Como salienta Gasparini (2006), a expressão repactuação deriva da palavra repactuar, que significa tornar a combinar, ajustar, contratar, convencionar, podendo com isso expressar o ajuste de interesse sobre uma coisa que já fora pactuada, como é o caso de determinado objeto.

Nesse caso, o pedido da empresa deve conter uma demonstração analítica do aumento dos custos. Seguindo o modelo de planilha de composição de custo da Instrução Normativa de Serviços, deve conter o detalhamento dos itens que compõem o seu custo, e demonstrar a evolução destes. Pelo artigo 38 da IN n.º 2/2008, o pedido deve observar uma periodicidade anual, que pode ser de doze meses da convenção ou dissídio coletivo (vigente à época da apresentação da proposta), quando os serviços envolverem dedicação exclusiva de mão de obra vinculada à data-base, ou doze meses da apresentação da proposta comercial, em relação aos custos com a execução do serviço decorrentes do mercado (BRASIL, 2008a)

A análise do pedido pela contratante, por sua vez, deve respeitar

os prazos máximos para a decisão, que não pode ultrapassar a sessenta dias a partir da solicitação da empresa contratada. As repactuações a que a contratada tiver direito e que não forem solicitadas durante a vigência do contrato serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com o encerramento do contrato, como prevê o artigo 40, §§ 3.º e 7.º, da IN n.º 2/2008.

Assim, se a empresa não solicitar a repactuação dentro do prazo de vigência da contratação, perde o respectivo direito. A recomposição da equação econômico-financeira, nesse norte, cumprem providências que compensem ou contrabalançam a redução das vantagens ou ampliação das desvantagens que as partes pactuaram inicialmente.

Para os demais casos de ajustes, os prazos de análise do pedido também devem ser respeitados, como também devem ter a demonstração analítica das causas que ensejaram o reajuste ou revisão. Nessa ordem, para o controle da contratação deve existir um gerenciamento dos contratos, com a indicação pela Administração de um fiscal para cada contrato, que deve acompanhar os pedidos de ajustes formulados pelas partes, e ainda, apresentar relatório mensal das atividades e propor sanções administrativas pela inexecução parcial do contrato.

Nesse sentido, para Vieira et al (2008), tanto o gestor como o fiscal devem conhecer bem os termos do contrato, visto que os procedimentos para os contratos de serviços que envolvem locação de mão de obra são diferenciados dos outros contratos de serviços. Qualquer descuido no processo de pagamento, quando não verificado pelo gestor ou pela área financeira, pode recair em débito para o ordenador de despesa. Ele ressalta ainda que a designação de representante da Administração para fiscalizar e acompanhar deve recair sobre pessoa que tenha conhecimento técnico sobre o assunto, que esta seja ação pró-ativa, subsidiando a autoridade competente dos fatos que estão ocorrendo ou que poderão vir a ocorrer, analisando e avaliando eficazmente as etapas do contrato.

As consequências da inexecução do contrato, por sua vez, pode acarretar para o inadimplente a responsabilidade civil e administrativa, bem como as sanções de suspensão provisória, de declaração de inidoneidade para contratar com a Administração, e até mesmo a revisão ou rescisão do contrato descumprido. Para Meirelles (2010), a multa é a responsabilidade civil mais comum nos ajustes com a Administração, visando a assegurar a fiel execução do contrato por ambas as partes.

A responsabilidade administrativa, entretanto, surge normalmente perante os órgãos públicos fiscalizadores das atividades contratadas ou de exercício profissional, o CREA, quando se trata de obras e serviços técnicos privados de engenharia e arquitetura, ou de empresas habilitadas a realizá-los. Este reforça ainda que a inexecução do contrato ou sua imperfeita execução podem gerar responsabilidade dessa natureza, paralelamente à civil, à criminal e às demais que resultarem das obrigações assumidas pelas partes.

2.6 SISTEMA DE GESTÃO DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS

Com a revolução nas tecnologias da informação e de comunicação a qualidade e a velocidade da informação são essenciais para a competitividade econômica. Para Chauí (2000), o conhecimento e a informação passaram a compor o próprio capital de uma organização. A hegemonia econômica pertence ao capital financeiro e não ao capital produtivo, pois o capital financeiro opera com riquezas virtuais que se aproveita de informações. Com a globalização, e pelas inovações tecnológicas, a economia mundial sente o reflexo instantâneo da quebra de uma instituição financeira de potencial forte.

A sociedade do conhecimento, nesse sentido, é inseparável da velocidade com que as informações são transmitidas. Em épocas remotas, demorava-se mais tempo para descobrir ou assimilar algumas formas de conhecimento, hoje, no entanto, ele é disseminado rapidamente por meio das tecnologias de comunicação, tanto que é possível manter contato com várias pessoas ao mesmo tempo e em vários cantos do mundo em segundos (CHAUÍ, 2000).

Nesse contexto, os órgãos de governo vêm promovendo a difusão de conhecimento por meio da educação corporativa, com promoção de cursos por videoconferência, em que são utilizadas tecnologias de compartilhamento de informações atualizadas, com velocidade de difusão de informação e redução de custos. A iniciativa colaborou para a ampliação do sistema de compras governamentais, com a criação do pregão na forma eletrônica e, nisso, houve redução de prazos e custos, e simplificação dos processos, com a ampliação da transparência e do controle social, além de ser mais ágil e mais econômico, tanto para as empresas que vendem para o governo quanto para a Administração Pública (SANTOS, 2006).

2.6.1 Ferramentas e sistemas operacionais

A administração pública, nos últimos anos, tem investido na busca persistente de alternativas que promovam maior transparência e agilidade aos processos de aquisição de bens e serviços. Por meio do portal de compras, o Governo Federal tem disponibilizado à sociedade informações referentes a licitações e contratações dos seus órgãos. É disponibilizado ainda um conjunto de ferramentas, integradas ao sistema operacional, que visam a atender a sociedade, aos fornecedores e à administração federal, com vistas à redução de custos e à melhoria da qualidade das compras de bens e serviços pela administração, permitindo assim a transparência e o controle pela sociedade das ações de governo.

O procedimento do pregão na modalidade eletrônica é um exemplo da aplicação de diversas tecnologias de gestão do conhecimento. São incluídos os esforços de utilização de *data mining* (mineração de dados) em *software* livre e de ferramentas inovadoras para analisar uma grande base de informações. O *software* livre promove a otimização de recursos e investimentos em tecnologia da informação e possibilita diminuir a dependência de fornecedores proprietários. As soluções abertas são importantes, visto que as empresas proprietárias de soluções comercializáveis tentam criar o seu próprio monopólio, criando diferenciais competitivos, e que levam em sua maioria a uma dependência dos clientes em relação às suas soluções. A escolha do *software* livre traduz a preocupação do Governo Federal em garantir ao cidadão o direito de acesso aos serviços públicos e ao conhecimento, sem obrigá-lo a usar plataformas específicas (SANTOS, 2006).

As diferentes tecnologias da informação que apoiam as práticas de gestão do conhecimento permitem encurtar caminhos e fazer uma revolução silenciosa na difusão do conhecimento e no tratamento de grandes volumes de informações públicas (SANTOS, 2006). Para Tironi (2005), a inovação tecnológica é motivada tanto pelo mercado (o lado da demanda) como pela existência de conhecimento novo, de uma descoberta ou invenção (o lado da oferta). A inovação, por ser tecnologia aplicada com finalidade econômica, tem seus determinantes mais fortemente vinculados à atividade econômica, à estrutura e ao desenvolvimento do mercado.

O progresso tecnológico propiciou novos instrumentos de divulgação dos atos estatais, superando limites e dificuldades tradicionais. Foram grandes as conquistas obtidas no campo da comunicação à distância, e atualmente as maiores inovações relacionam-se com a rede mundial de computadores, que permite conexão à distância, em tempo real, com transmissões de dados com enorme velocidade.

Justen Filho (2013a) salienta que, em relação ao regime jurídico de direito administrativo, não se pode ignorar essas conquistas, especialmente no tocante ao tema da publicidade dos atos estatais. A divulgação dos atos da administração pública por meio da internet representa uma conquista fundamental para a cidadania. Para esse autor, a adesão da administração pública à internet não configura mera liberalidade dos governantes, mas deriva da aplicação dos princípios jurídicos fundamentais do dever de dar ao conhecimento público os atos praticados.

Para Ferraz (2007), o pregão eletrônico é reflexo das mutações da era das comunicações. No seu procedimento são utilizados recursos de criptografia e de autenticação que asseguram condições de segurança em todas as etapas do certame. Para isso, os lances somente poderão ser encaminhados por meio do portal de compras do Governo Federal (o *comprasnet*)⁶, que é operado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados.

Niebuhr (2011) ressalta que a questão de segurança na transmissão das informações e no uso delas é uma das mais delicadas em torno do pregão eletrônico. No entanto, a falta de segurança é problema presente em todas as operações realizadas por sistema de informática, especialmente pela internet, inclusive as da administração pública. Para ele, isso não é razão para deixar de utilizar tais recursos, e o fato de cada vez mais surgirem novos e sofisticados sistemas de

⁶ É um sistema *on-line* de acesso a serviços do SIASG, inclusive por meio da internet, no *site* <<http://www.comprasnet.gov.br>>. O *site* oferece consulta a convites, tomadas de preços, concorrências e pregões realizados pela Administração Federal, que pode ser facilmente realizada por qualquer interessado. O *comprasnet* oferece ainda vários outros serviços e facilidades, como a consulta ao cadastro de fornecedores (SICAF), o *download* da íntegra de editais de licitações, a consulta a resultados de licitações realizadas, e, ainda, opera o pregão eletrônico dos órgãos do Governo Federal.

segurança, estes devem ser adotados nos sistemas de informação utilizados nos pregões eletrônicos.

O *comprasnet* faz parte do sistema integrado de serviços gerais (SISG), que dá apoio às atividades operacionais do Governo Federal, e o SISG é um módulo orgânico integrado por quase a totalidade dos órgãos federais. Dentro dos módulos do SISG, está o cadastro unificado de fornecedores, o catálogo de materiais e serviços⁷, um sistema de divulgação eletrônica de compras e contratações, um módulo que registra e armazena em banco de dados os preços praticados nas contratações realizadas, outro que permite o registro e acompanhamento das contratações e convênios, um módulo que gera automaticamente uma minuta de empenho, integrado com a execução financeira do Tesouro Nacional e o próprio portal *comprasnet*. Tem o Sistema de Administração e Serviços Gerais (SIASG)⁸ como módulo gerenciador dos sistemas integrados ao SISG.

Os novos recursos tecnológicos propiciaram, ao longo do século XX, um espantoso progresso. As tecnologias de documentação do conhecimento foram associadas à transmissão de dados à distância, valendo-se de vias eletrônicas. O resultado foi a ampliação significativa das formas de comunicação. Essas novas tecnologias foram utilizadas, a princípio para fins teóricos, culturais, científicos, mas logo a atividade empresarial apropriou-se desse novo instrumental (SANTOS, 2006).

Santos (2006) reitera que o fenômeno da globalização econômica consolidou-se sobre o progresso tecnológico, que permite a superação das distâncias geográficas para transmissão de informações e de decisões. Embora a globalização não derive exclusivamente do

⁷ A catalogação de materiais e de serviços é um conjunto de atividades desenvolvidas no SIASG, tendo como base primária os procedimentos adotados no *Federal Supply Classification*. O sistema estabelece uma linguagem única e propicia a definição de padrões determinados de qualidade e produtividade para os materiais e serviços especificados nas compras da Administração Pública Federal (FERNANDES, 2008, p. 189).

⁸ O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, instituído pelo Decreto n.º 1.094, de 23 de março de 1994, é o sistema informatizado de apoio às atividades operacionais do Sistema de Serviços Gerais. Sua finalidade é integrar os órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. É o sistema onde são realizadas as operações das compras governamentais dos órgãos integrantes do SISG.

progresso das vias eletrônicas de comunicação, as mutações ora experimentadas nunca teriam sido possíveis sem o domínio e a utilização das novas tecnologias. A atividade empresarial, nesse sentido, não pode dispensar as inovações técnicas para incrementar os processos de prestação de serviços e comercialização de bens.

O processo de circulação de riquezas incorporou as novas tecnologias de transmissão de dados e de comunicação à distância. Nesse contexto, Justen Filho (2013a) verifica que existe uma significativa dissociação entre a realidade econômica e a disciplina jurídica, fato de que esta ainda não formulou os princípios e as regras a respeito da utilização das novas tecnologias.

Para Justen Filho (2013a), o pregão eletrônico retrata uma das primeiras tentativas de incorporação do progresso tecnológico para modificar qualitativamente os instrumentos de produção jurídica. Para ele, as dificuldades do desenvolvimento da chamada inteligência artificial decorrem precisamente de que o computador e os programas não comportam soluções abertas, e a inovação reflete sempre um exame entre duas alternativas reciprocamente incompatíveis.

Ainda, para Justen Filho (2013a), quando se adota a via eletrônica para a produção de atos jurídicos, incorpora-se a lógica binária no processo decisório, que significa uma alteração no modo de compreensão da realidade. Com isso, impõem-se limitações à autonomia individual; enquanto todo ser humano dispõe de autonomia e liberdade pessoal para ir além dos limites previstos numa norma, a submissão do processo à via informatizada restringe a liberdade pessoal apenas àquilo que seja compatível com o sistema. Para esse autor, o programa computacional indispensável à operação do sistema eletrônico contém regras que constroem as escolhas e a conduta dos sujeitos. Não existindo definição precisa quanto aos requisitos mínimos a serem observados referentes à programação para o pregão eletrônico, nem há instrumentos de controle ou verificação dos programas utilizados.

Nesse sentido, existem duas ordens de questões a serem consideradas. Há a programação produzida legitimamente pela administração pública, apta a restringir a autonomia dos interessados, e existe a programação indevida, orientada a frustrar a competitividade e a moralidade da disputa.

Quanto ao primeiro aspecto, Justen Filho (2013a) reforça que será indispensável que toda e qualquer limitação imposta pela programação reflita as normas legais e regulamentares. Portanto, a programação deve ser um instrumento fiel e subserviente do direito, destinando-se a

assegurar que o certame transcorra segundo a disciplina jurídica prevista. Por sua vez, o programa não pode impedir ou dificultar aquilo que estiver permitido e garantido aos interessados. Assim, será ilícito que o programa introduza exigências ou obrigações que não tenham sido previstas juridicamente.

Já, quanto ao segundo aspecto, para Justen Filho (2013a) é inevitável que o sistema seja dotado de instrumento de defesa e segurança que permitam impedir interferências internas ou externas, violadoras dos princípios jurídicos. Mais ainda, que o sistema deva ser dotado de características que permitam a fiscalização a qualquer momento e, de modo especial, em momento posterior.

No pregão na forma eletrônica, os atos jurídicos da administração pública e dos interessados desenvolvem-se com utilização dos recursos da tecnologia da informação, valendo-se da rede mundial de computadores. Assim, cada interessado utiliza um terminal de computador, conectando-se aos serviços ofertados pela própria Administração. As manifestações de vontade dos interessados serão transmitidas por via eletrônica, tudo sujeitando-se a uma atuação conduzida pela pessoa do pregoeiro. Essa atuação envolve a gestão não apenas do processo licitatório mas também do próprio sistema eletrônico. Desse modo, no curso do processo, pode haver a utilização de documentos em papel, mas isso reduz-se ao mínimo, inclusive com a perspectiva de sua substituição posteriormente por arquivos digitalizados (SANTANA, 2009).

Nessa ordem, a Lei n.º 12.349/10 acrescentou ao art. 6.º da Lei n.º 8.666/93 o inciso XIX, que traz o conceito de sistemas de tecnologia de informação e comunicação estratégicos. São considerados estratégicos os serviços cuja descontinuidade possa gerar dano significativo à administração pública, e ainda pelo conceito é feita referência a respeito da informação crítica que deve ser protegida por sistemas dotados dos requisitos de disponibilidade, confiabilidade, segurança e confidencialidade (BRASIL, 1993). Isso remete à adoção de diretrizes de finanças públicas voltadas para a transparência fiscal.

Pelo Decreto Federal n.º 7.185/10, são delineados os principais requisitos do que constitui um sistema estratégico de informações de administração financeira e controle, a ser utilizado no âmbito de cada ente da federação (BRASIL, 2010a). O pressuposto é a visibilidade da informação, que incorpora, intrinsecamente, a veiculação por meio eletrônico e estabelece os requisitos tecnológicos do padrão mínimo de

qualidade do sistema. O sistema, nesse sentido, deve disponibilizar ao cidadão informações consolidadas de todos os poderes e órgãos do ente federado; permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados e, ainda, possuir mecanismos que possibilitem a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação.

Um dos pontos vulneráveis da utilização da internet é a ausência de segurança. Os recursos da informática permitem a chamada invasão do sítio eletrônico, o que corresponde à indevida tomada de posse de seu controle por um terceiro não autorizado. Uma das soluções adotadas é a ampliação dos instrumentos de segurança. E uma das providências mais satisfatórias é a implantação de tecnologias controladas ou garantidas por terceiros. Nesse campo, a infraestrutura de Chaves Pública Brasileira – ICP-Brasil - veio fornecer tecnologia segura, no âmbito de criptografia e outras soluções. Desse modo, somente os sítios que disponham de tecnologias e soluções credenciadas junto ao ICP é que merecem confiança e podem desempenhar satisfatoriamente as funções de publicidade reservadas à internet. Por sua vez, a ausência de submissão ao dispositivo representa um risco muito significativo para o desempenho da atividade administrativa (JUSTEN FILHO, 2013a).

Os controles impostos à atividade administrativa do Estado não podem ser suprimidos pelo argumento de sua onerosidade econômica. Todo agente estatal tem o dever de submeter sua conduta aos controles necessários à prevalência do Direito, mesmo que isso signifique tornar a gestão administrativa mais lenta e menos eficiente.

2.6.2 Segurança dos atos administrativos

A importância da disponibilidade da informação ampla e variada cresce proporcionalmente com o aumento da complexidade da própria sociedade. A informação está associada aos conceitos de dados e de comunicação. Os dados são registros ou anotações sobre um evento ou ocorrência, e a informação está associada a um conjunto de dados com um significado que reduz a incerteza e aumenta o conhecimento. A comunicação, nesse sentido, é quando a informação é transmitida, compartilhada. Então entra o sistema, que é um conjunto de elementos interdependentes e interagentes, um grupo de unidades combinadas que formam um todo organizado e cujo resultado (*output*) é maior do que o resultado que as unidades poderiam ter se funcionassem independentemente (SANTOS, 2006).

Justen Filho (2013a) ressalta que a primeira questão referente à

segurança dos atos administrativos integrantes da fase competitiva do pregão envolve a autenticidade. Trata-se de assegurar que a posição da autoridade administrativa não seja usurpada por um terceiro, o qual conduziria o certame sem dispor de poderes para tanto. Outro ângulo relevante relaciona-se com a revelação indevida de informações referentes a atos dos particulares, frustrando assim os princípios da moralidade e da isonomia. Isso pode ocorrer se um terceiro tiver acesso ao conteúdo dos atos praticados pelos licitantes antes de se tornarem públicos.

No pregão eletrônico, os licitantes encaminham suas propostas por meio da internet. Desse modo, o eventual acesso de terceiros ao conteúdo de proposta alheia, encaminhada pela internet, para Justen Filho (2013a), apresenta cunho reprovável, mas não se traduz em qualquer vício jurídico, uma vez que todos os licitantes classificados poderão passar para a fase de lances.

No campo dos atos praticados pelos particulares, no sistema eletrônico, tornou-se necessário assegurar a autenticidade dos lances, com a identidade do licitante e a responsabilidade pelas ofertas realizadas, para com isso permitir a seriedade da disputa. Se fosse acessível a qualquer sujeito, sem maior fiscalização a respeito de sua identidade, seriam multiplicados lances inexequíveis e seria inviável obter a responsabilização do sujeito pelos atos praticados.

A exigência de seriedade e utilidade do certame impõe a necessidade de o interessado em licitar identificar-se perante a Administração, para o efeito específico de assumir as consequências jurídicas dos atos praticados. Além da garantia a respeito da identidade do sujeito, é indispensável evitar que um terceiro se aproprie da identidade digital alheia. Se isso ocorrer, significará a interferência de um terceiro sobre o curso do certame, impedindo que os lances realizados pelo licitante cheguem ao conhecimento da autoridade administrativa, ou produzindo lances inexistentes ou desconformes com os produzidos (JUSTEN FILHO, 2013a).

A própria Administração assume a condição de provedora do sistema eletrônico. A comunicação eletrônica, quando instrumental da atividade de licitação, terá de sujeitar-se aos princípios próprios da atividade estatal. Isso significa que a administração pública assumirá o controle do processo de comunicação, o que se destina a evitar a prevalência de eventuais interesses privados na condução do processo licitatório. Nesse sentido, cabe ainda à Administração adotar tecnologias

próprias no âmbito de segurança de informação. Isso envolve programa de criptografia e de autenticação.

Para Justen Filho (2013a), os poderes reconhecidos pelo Direito à administração pública para organizar e conduzir o pregão eletrônico são acompanhados de certos deveres imprescindíveis, entre os quais o da eficiência das soluções adotadas. Para ele, ao escolher certas alternativas, a Administração assume a responsabilidade pelo seu funcionamento adequado, e a ocorrência de falhas, não atribuídas aos particulares licitantes e interessados, produzirá efeitos jurídicos que recairão sobre o Estado.

A partir desse contexto, a multiplicação de infraestruturas em todos os órgãos públicos, destinada essencialmente ao fim de promover pregão eletrônico, representaria investimento irracional no tocante a recursos materiais e humanos. Daí a constituição de uma infraestrutura básica, no âmbito da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI)⁹, do Ministério de Orçamento e Gestão, para ser utilizável pelos diversos órgãos e entidades da administração pública. Incumbe-se, com isso, a cada qual promover sua licitação, enquanto os serviços apropriados e as tecnologias necessárias seriam fornecidos pela SLTI, no âmbito genérico aos órgãos integrantes do SISG.

Ainda, a respeito da segurança dos atos administrativos, para evitar os riscos que envolvem a identificação e autenticidade dos atos praticados, foi criado o credenciamento prévio dos sujeitos, com atribuições de chave de identidade e senha personalizada, que consistem em códigos. Desse modo, o acesso ao procedimento de pregão depende da existência do credenciamento e da utilização da senha apropriada. Daí a previsão, de acordo com o art. 3.º, do Decreto n.º 5.450/05, de que deverão credenciar-se a autoridade competente do órgão promotor da licitação, o pregoeiro, os membros da equipe de apoio, os operadores do sistema e os interessados em licitar, os quais são os sujeitos direta e pessoalmente envolvidos no processo licitatório (BRASIL, 2005).

O credenciamento somente será efetuado mediante verificação séria e rigorosa acerca da identidade do sujeito. Justen Filho (2013a)

⁹ A SLTI tem, entre suas atribuições, a competência de planejar, coordenar, supervisionar e orientar, normativamente, as atividades do Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática (SISP), propondo políticas e diretrizes de Tecnologia da Informação, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

ressalta que isso não pode funcionar como instrumento de restrição à participação no certame. Pela sistemática de credenciamento, é propiciada a oportunidade para identificação prévia não apenas da pessoa do interessado em licitar mas também de sua idoneidade para executar o contrato. Nesse sentido, no âmbito do SISG, o cadastro no SICAF é pressuposto do credenciamento das pessoas envolvidas no processo de licitação.

O credenciado adquire legitimidade para participar de certames licitatórios, realizados na modalidade de pregão eletrônico. Os efeitos não se destinam a participar de um único pregão, mas à participação em todos os pregões eletrônicos realizados pela entidade à qual se credenciou. O credenciamento significa a admissão ao pregão, o acesso a informações e à comunicação apropriada para participar do certame e, ainda, a um pressuposto de existência e de validade dos atos jurídicos imputados ao interessado. Com isso, estabelece-se um vínculo de pertinência entre os atos materiais praticados, referidos àquela identidade eletrônica, a um determinado sujeito de direito, no caso o próprio licitante (JUSTEN FILHO, 2013a).

Niebuhr (2011) reforça, considerando o inciso III do artigo 13 do Decreto federal nº 5.450/05, que o credenciamento e a atribuição de chave de identificação e senha fazem presumir que aqueles que dispõem de tais informações gozam de poderes para representar o licitante e praticar quaisquer atos relacionados à licitação em nome dele. Assim, o uso da senha é de inteira responsabilidade do licitante, inclusive se utilizada por terceiros.

Nesse sentido, a participação no pregão eletrônico produz o surgimento de certos encargos para o interessado. Há um dever de diligência que abrange a cautela em evitar a quebra do sigilo a respeito da senha, a adoção de precauções para manter-se conectado ao sistema, o domínio da tecnologia, e assim por diante. Desse modo, o sucesso do licitante dependerá da habilidade na operação dos equipamentos e dos programas. E, por sua vez, os atos relacionados com o pregão eletrônico caracterizam-se como uma manifestação dos serviços públicos, em que o Estado assume relevante responsabilidade pela excelência do sistema.

A adoção de novas tecnologias retrata o interesse em tornar mais fácil, ágil e eficiente a atividade administrativa. Assim, não há obstáculos a que o pregão seja acompanhado por terceiros, entretanto, é negado o acesso à prática de atos licitatórios. Isso significa que o *site* em que se desenvolver a sessão pública de pregão não poderá ser protegido.

Nesse sentido, deverá ser assegurado que qualquer sujeito possa acessá-lo, reservando-se assim os instrumentos de proteção apenas para aqueles que venham a participar da disputa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, são identificados os procedimentos metodológicos que foram adotados para a realização da pesquisa, com vistas a avaliar de forma qualitativa as contratações de serviços das atividades acessórias e complementares aos assuntos da área de competência legal das instituições federais de ensino superior, tendo como estudo de caso a Universidade Federal de Santa Catarina, no sentido de verificar os procedimentos iniciais utilizados para a contratação dos serviços, considerados de natureza comuns, com o resultado efetivo.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Os procedimentos metodológicos adotados basearam-se no método indutivo que parte do particular para o geral; segundo Marconi e Lakatos (2010), parte de dados particulares, suficientemente constatados, e chega-se a uma verdade geral não contida nas partes examinadas, cujo argumento indutivo fundamenta-se em premissas que conduzem a conclusões prováveis.

Vergara (2007) classifica o *grounded theory* (teoria fundamentada) como um método indutivo, que objetiva captar o simbólico e gerar teoria com base nos dados coletados pelo pesquisador no campo. Gil (2009), nesse sentido, ressalta que o método indutivo foi proposto pelos empiristas Bacon, Hobbes, Locke e Hume, para os quais o conhecimento é fundamentado exclusivamente na experiência, sem levar em consideração princípios preestabelecidos.

Gil (2009) considera que, no método indutivo, parte-se da observação de fatos ou fenômenos cujas causas se desejam conhecer, para depois compará-los com a finalidade de descobrir as relações existentes entre estes, para, por fim, proceder à generalização com base na relação verificada entre eles.

Diante disso, pode-se considerar que as questões verificadas dentro da Instituição em estudo, e os casos selecionados para a pesquisa, podem ser aplicados tanto para outros casos assemelhados, como para outras instituições de ensino superior.

Quanto aos fins, a pesquisa é descritiva, visto que teve por finalidade a coleta de dados, suas características e os problemas relacionados, apresentando os fatos e fenômenos em relação à descrição do objeto de estudo, diretamente relacionado à instrução dos processos

de licitação e suas consequências. Segundo Gil (2009), no método de pesquisa descritiva são incluídas as pesquisas que têm por objetivo levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.

Vergara (2007, p. 47) acrescenta, definindo que:

A pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também esclarecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.

Em relação à abordagem, o estudo é predominantemente qualitativo, pois, segundo Marconi e Lakatos (2010), preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano, e fornece uma análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes e tendências de comportamento. Para as autoras, enquanto no método quantitativo os pesquisadores valem-se de amostras amplas e de informações numéricas, no qualitativo as amostras são reduzidas e os dados são analisados em seu conteúdo psicossocial, e os instrumentos de coleta são estruturados.

Tratando especificamente da abordagem qualitativa, Roesch (2009, p. 154) expõe que:

[...] a pesquisa qualitativa é apropriada para a avaliação formativa, quando se trata de melhorar a efetividade de um programa, ou plano, ou mesmo quando é o caso da proposição de planos, ou seja, quando se trata de selecionar as metas de um programa e construir uma intervenção, mas não é adequada para avaliar resultados de programas ou planos.

A estratégia da pesquisa envolve fontes de evidências com a análise documental e registros em arquivos, pela possibilidade de reunir um maior número de informações para descrever um fato. O estudo de caso, nesse sentido, é o método empregado, visto que foi realizado dentro da UFSC, considerando que, segundo Roesch (2009), possibilita

a análise de fenômenos com profundidade dentro de determinado contexto, e que os explora com base em diferentes ângulos.

Gil (2010) expõe que o estudo de caso consiste no estudo profundo de um ou poucos objetivos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento. Assim, compreende-se que o objetivo principal do estudo de caso é analisar profundamente uma determinada unidade social, o que, para Yin (2010), significa uma investigação intensa do fenômeno em seu contexto real.

A pesquisa documental, nesse sentido, foi eleita quanto aos meios de investigação, porque se valeu de documentos internos da UFSC que dizem respeito ao objeto de estudo. Foi realizada mediante a utilização de materiais que não receberam tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados dentro de determinado contexto. Para Roesch (2009), na análise documental é importante a compreensão dos documentos, com a identificação do tema objeto da análise dentro de cada documento individual e entre vários documentos, como, por exemplo, cultura, comunicação, gestão de pessoas, relações de poder.

Também a pesquisa foi bibliográfica, uma vez que foi realizada com base em material publicado, acessível ao público em geral, como leis, normativos e instruções emitidas por órgãos do Governo Federal, acórdãos e súmulas dos tribunais, além de dados e informações de documentos internos da própria Instituição, além de leis e decretos, com o cuidado na divulgação dos que são considerados restritos. Com esta pesquisa, busca-se identificar e comparar formas alternativas de procedimentos que podem ser aplicados aos objetivos do presente estudo.

Na análise dos dados, buscou-se identificar o tema central que corresponde à contratação de serviços, englobando os diferentes subtemas, e também grupos de temas com significados comuns; num passo seguinte, os dados foram comparados com as questões de pesquisa e compreendidos dentro de seu contexto.

Considerando-se o conteúdo exposto, a pesquisa, caracterizada pela análise de documentos, tem por base os processos de contratação de serviços e, como laboratório de estudo, a Universidade Federal de Santa Catarina, como meio de averiguar os procedimentos prévios das contratações de serviços das atividades acessórias e instrumentais em instituições federais de ensino superior. Para isso, foram buscados também outros tipos de dados e informações que estão cada vez mais disponíveis por meio de buscas na internet.

Desse modo, fez-se um levantamento das contratações de serviços vigentes em 31 de dezembro de 2012, e selecionados os processos de licitação, escolhidos por tipos de serviços ligados às atividades acessórias e instrumentais da instituição (atividades-meio), a fim de identificar os objetivos específicos do projeto.

Justifica-se a escolha dos processos de contratação por tipos de serviços, considerando-se os contratos vigentes, no sentido de identificar as diferentes formas de contratação. Para os serviços que envolvem dedicação exclusiva de mão de obra, a empresa fornece o material e a mão de obra, e tem nas unidades de medida o referencial para quantificar os profissionais necessários, os quais realizam os serviços nas dependências da Instituição. Para isso, a IN n.º 2/2008 define os parâmetros para sua contratação.

No entanto, existem também serviços em que a empresa é contratada para realizar serviços mediante cronograma de demanda, por estimativa de equipamentos, por demanda manifestada. Nesse caso, os profissionais comparecem na Instituição mediante planejamento de serviços, o que ocorre geralmente para os serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos.

A separação por tipo de serviço é justificável para poder identificar as particularidades de cada contratação. Foram considerados, na escolha, os contratos de serviços essenciais para a manutenção das atividades da Instituição, como no caso de limpeza e conservação e serviços de vigilância, cujas renovações ocorrem com regularidade, depois de completado o período de vigência de sessenta meses (observadas as prorrogações a cada doze meses).

Nesse sentido, esta pesquisa, de acordo com o exposto e com seus objetivos específicos, descreveu as características da população-alvo da pesquisa, em relação à dimensão dos contratos de serviços e, a partir de uma relação entre variáveis, comparou o que foi informado nos processos de licitação, na sua instrução inicial, e o que deveria ser informado para melhor instruir os processos, considerando-se as exigências dos normativos legais.

3.2 DEFINIÇÃO DA PESQUISA

Na concepção de Lakatos e Marconi (2010), a pesquisa é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e constitui-se no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais. Por sua vez, Yin (2010)

classifica que a definição da unidade de análise está relacionada com a maneira como foram definidas suas questões iniciais de pesquisa, mas que não pode ser considerada como definitiva, podendo ser revista em consequência de descobertas durante sua coleta de dados.

Para direcionar a pesquisa, foi necessária a pesquisa de campo, para a qual se determinou uma população, e a partir dela foi calculada a amostra.

3.2.1 O universo da pesquisa

Na visão de Gil (2009), entende-se como universo ou população de uma pesquisa o conjunto de elementos que possuem determinadas características. Para que a pesquisa não extrapolasse seus limites, definiu-se um universo para o caso de estudo. Para isso, buscou-se, nos contratos de serviços comuns da Instituição em estudo, vigentes em 31 de dezembro de 2012, estabelecer o universo da pesquisa, e depois separou-se uma amostra dos contratos por tipo de serviços e modalidade de licitação, relativos às atividades-meio da Instituição em estudo.

Para a seleção dos contratos de serviços seguiram-se as seguintes delimitações:

- a) somente processos de contratação de serviços classificados como comuns relativos as atividades-meio ou atividades acessórias e instrumentais da Instituição, vigentes em 31 de dezembro de 2012, com a apresentação dos dados e informações a respeito dos contratos vigentes, retirados do relatório emitido por sistema de controle de contratos da Instituição em estudo;
- b) processos de serviços continuados que possuem sua vigência de doze meses prorrogada até o limite de sessenta meses, nos termos do artigo 57, inciso II da Lei n.º 8.666/93, e contratos de serviços definidos por cronograma de execução. A verificação é feita pelo próprio relatório emitido pelo sistema de controle de contratos;
- c) não fazem parte da pesquisa os contratos de serviços de obras e serviços de engenharia, de serviços exclusivos, de serviços especializados, além dos contratos de serviços com as fundações de apoio e locação de espaço físico.

Desse modo, o universo da pesquisa utilizado para o cálculo da amostra está ilustrado no Quadro 4.

Quadro 4 – Número total do universo da pesquisa para cálculo da amostra

Tipos de contratos de serviços	Modalidade licitação	Quantidade
Prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra	Pregão	39
Prestação de serviços por cronograma de execução ou demanda	{ Pregão Dispensa Inexigibilidade Concorrência	{ 53 3 6 1
Total		102

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Definido o universo da pesquisa, considerou-se para efeitos de cálculo da amostra:

- a) total de contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra: 39 (trinta e nove); nesse caso foram considerados para fins de amostra os contratos com valores inicialmente orçados (ou estimados) para contratação, para o período de doze meses, dentro da margem de 500 mil reais a 10 milhões de reais;
- b) total de contratos de serviços por cronograma de execução ou demanda: 63 (sessenta e três); nesse caso foram considerados para fins de amostra os contratos com valores inicialmente orçados (ou estimados) para contratação, para o período de doze meses, dentro da margem de 10 mil reais a 5 milhões de reais;
- c) foi particularizada a seleção de um processo de cada uma das modalidades de licitação de dispensa, inexigibilidade e concorrência.

Ressalta-se que o número de processos que formou o universo da pesquisa refere-se aos contratos de serviços comuns e está descrito conforme o espaço temporal proposto para a pesquisa. Para efeitos do cálculo da amostra, o número será considerado mediante as condições expostas na seção a seguir, que corresponde à amostra da pesquisa.

3.2.2 A amostra da pesquisa

Gil (2009) direciona para a necessidade de amostragem em determinadas pesquisas. Na compreensão do autor, a amostra é definida como um subconjunto do universo ou da população, por meio da qual se estabelecem ou se estimam as características desse universo ou população. No caso pesquisado, foi utilizada a amostragem por tipicidade ou intencional, que, segundo Gil (2009), constitui um tipo de amostragem não probabilística, em que é selecionado um subgrupo da população, o qual, com base nas informações disponíveis, possa ser considerado representativo de toda a população.

O tamanho da amostra confiável para os objetivos da pesquisa foi caracterizado pelos tipos de serviços contratados, considerando o universo de elementos como descritos no Quadro 4. Nesse sentido, foram selecionados dez processos de contratação de serviços, considerando os dois tipos de serviços, isto é, os com dedicação exclusiva de mão de obra e por cronograma de execução ou demanda, e a margem dos valores inicialmente orçados para fins de estimativa da contratação, utilizando os seguintes critérios:

- a) os tipos de serviços considerados essenciais, por estarem ligados a demandas imediatas da Instituição, como por exemplo, os serviços de vigilância e limpeza e conservação;
- b) as contratações de serviços com unidades de medida metro quadrado de área e por postos de serviços e, ainda, com produtividades diferenciadas;
- c) os serviços por cronograma de execução ligados às atividades de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos e, ainda, com atividades atípicas;
- d) os contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, com postos de serviços que tenham características diferenciadas;
- e) foram selecionados processos que estariam completando a vigência de sessenta meses da contratação, seguindo os termos do inciso II do artigo da Lei n.º 8.666/93, no sentido de verificar todos os registros e direcionamentos das prorrogações, acréscimos e supressões do contrato.

Os processos selecionados para análise documental estão relacionados no Quadro 5.

Quadro 5 – Processos de contratação submetidos à análise documental

Modalidade de licitação/Processo	Tipo de serviço
Pregão eletrônico (Processo 1 = P1)	Elaboração de projeto de infraestrutura e edificações.
Concorrência (Processo 2 = P2)	Empreitada global para execução de terraplenagem.
Pregão eletrônico (Processo 3 = P3)	Serviços de limpeza e conservação em unidade hospitalar, com fornecimento material, equipamentos e locação de mão de obra.
Pregão eletrônico (Processo 4 = P4)	Serviços para desenvolvimento de aplicativo (<i>software</i>) em telemedicina, com locação de mão de obra especializada.
Pregão eletrônico (Processo 5 = P5)	Serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de hemodiálise em unidade hospitalar.
Inexigibilidade (Processo 6 = P6)	Serviços de manutenção de equipamentos de Raio-x, ultrassom e tomógrafo computadorizado em unidade hospitalar.
Pregão eletrônico (Processo 7 = P7)	Serviços de limpeza e conservação com fornecimento de equipamentos e locação de mão de obra.
Dispensa (Processo 8 = P8)	Transporte de água do mar para laboratório de camarões da instituição em estudo.
Pregão eletrônico (Processo 9 = P9)	Serviços de vigilância no <i>campus</i> da instituição em estudo, com fornecimento de equipamentos e locação de mão de obra.
Pregão eletrônico (Processo 10 = P10)	Serviços de preparo e distribuição de refeições no restaurante universitário, com locação de mão de obra.

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Pretendeu-se, com o estudo, avaliar de forma qualitativa as contratações de serviços, tendo por base alguns tipos de serviços contratados pela Universidade Federal de Santa Catarina. A avaliação ocorreu, mais particularmente, nos contratos de serviços continuados que observa o art. 57, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, por terem sua vigência de doze meses com a possibilidade de prorrogações até o limite de sessenta meses. A verificação é no sentido de constatar se a execução dos serviços cumpriu o objetivo inicialmente pretendido e, ainda, avaliar os procedimentos inicialmente adotados para a contratação com o resultado efetivo, propondo melhorias.

3.3 ETAPAS DE ANÁLISE DA PESQUISA

Em um primeiro momento foi realizada a análise documental nos processos de contratação selecionados pela amostragem, conjuntamente com a pesquisa bibliográfica, para fundamentar e comparar os dados e informações dos achados da pesquisa. Na sequência, buscaram-se informações pelos normativos legais para direcionar as orientações prévias das contratações de serviços. Para isso, foram apresentados fundamentos na visão de autores estudiosos dos normativos editados pelo Governo Federal e, ainda, questões levantadas pelo Tribunal de Contas da União.

Buscando cumprir com os objetivos da pesquisa, no sentido de orientar os gestores públicos das instituições federais de ensino superior, foram apresentadas informações que direcionam para a elaboração do termo de referência e, também, apresentado um modelo de termo de referência para a contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Ainda, no sentido de medir o desempenho da empresa relativo às metas de resultado esperado dos serviços contratados, foi apresentado um direcionamento para estabelecer mecanismos que determinam o resultado esperado da prestação do serviço.

Pautados pela necessidade percebida pela análise documental, foram ainda apresentados um direcionamento de como são efetuados os cálculos da composição do custo da mão de obra para a contratação dos serviços, seguindo as normas da IN n.º 2/2008, além dos critérios para o cálculo do BDI para obras e serviços de engenharia.

3.4 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Por tratar-se de uma pesquisa de natureza qualificada que utiliza o estudo de caso como procedimento técnico, a intenção da pesquisadora é conseguir verificar a multiplicidade das dimensões que compõem o fenômeno que está sendo estudado. Depois de definido o tamanho da amostra, a coleta de dados foi realizada de acordo com os fins desta pesquisa. Para tanto, foi utilizada ainda a técnica de pesquisa documental em processos de licitação dos contratos de serviços da Instituição em estudo, vigentes em 31/12/2012.

Foram utilizados, ainda, durante a pesquisa, instrumentos normativos editados pela administração pública federal, revistas

especializadas e acórdãos do TCU que tratavam do assunto, além de informações disponíveis em sistemas informatizados e documentos normativos da Instituição em estudo.

A pesquisa documental teve como base os documentos que fazem parte do acervo da Instituição, tomando-se os devidos cuidados em relação aos casos de confidencialidade e sigilo, comuns em matéria como o caso em estudo.

Para Marconi e Lakatos (2010), a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias.

Bardin (1977) expõe que a análise documental tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação. O propósito a atingir é o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo).

Nesse sentido, ainda segundo Bardin (1977), a análise documental permite passar de um documento primário (bruto) para um documento secundário (representação do primeiro). Mediante uma entrada que serve de pista, as classes permitem ventilar a informação, constituindo as categorias de uma classificação, na qual estão agrupados os documentos que apresentam alguns critérios comuns, ou que possuem analogias em seu conteúdo. O objetivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenagem.

3.5 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Realizou-se a pesquisa documental, diretamente nos processos de licitação, e pela coleta de dados e informações em registros de arquivos, pelos sistemas de informação utilizados na Instituição em estudo, e em outros documentos disponíveis por meio de buscas na internet. Para tanto, foram verificadas as justificativas que caracterizam a necessidade dos serviços e o melhor aproveitamento dos recursos existentes, a relação produtividade com área demandada por profissional, a quantidade e característica dos postos de serviços com as atividades desenvolvidas, passando, ainda, pelas condições informadas do edital da licitação.

Depois da coleta de dados, estruturou-se a apresentação dos resultados de forma a demonstrar quais são os procedimentos prévios

das contratações de serviços na Instituição estudada, como também identificar se existem fatores divergentes em relação aos normativos legais; ainda, apresentar um diagnóstico da situação atual em relação às contratações de serviços, relacionando quais informações prévias fazia parte dos processos de contratação, e quais foram as consequências divergentes ou inesperadas na execução dos serviços.

3.6 LIMITAÇÃO DA PESQUISA

Este estudo está limitado à busca de informações no sentido de subsidiar a elaboração de orientação aos gestores das instituições federais de ensino nos processos de contratação de serviços de natureza comuns (atividades-meio), seguindo os termos do Decreto Federal n.º 2.271/97 e o artigo 57 da Lei n.º 8.666/93. Esta pesquisa trata de matéria bastante ampla e complexa se fôssemos considerar todos os tipos de serviços passíveis de contratação pelas instituições mantidas pela administração pública federal. Nesse sentido, é importante e necessário delimitar o estudo, para que não se torne vago diante da abrangência da tipicidade dos serviços.

Procurou-se, para tanto, selecionar alguns processos específicos, em que estivessem contemplados serviços essenciais, cuja interrupção tenderia a prejudicar as atividades da Instituição e, ainda, que estivessem vigentes nos últimos cinco anos, considerando que este estudo está inserido no contexto da área de concentração da gestão universitária.

A literatura especializada define que deve haver um planejamento das contratações públicas, com procedimentos prévios e estudo de avaliação das necessidades das contratações de serviços e, ainda, que se devem observar os fundamentos legais (leis, decretos, instruções normativas) que regulamentam as licitações públicas. Observa-se que a Instituição em estudo é uma autarquia ligada ao Governo Federal e, nesse sentido, deve seguir as regras e princípios da administração pública.

Piscitelli e Timbó (2010) classificam que o procedimento para a contratação de serviços tem início com o planejamento e prossegue até a assinatura do contrato ou a emissão de outro documento que o substitua, distinguindo-se o procedimento em fases. Na fase interna ou preparatória, a Administração tomará todas as providências internas para a preparação do ato convocatório e, na fase externa ou executória,

tornará público o ato convocatório que terminará com a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor.

Observa-se que a pesquisa refere-se a um estudo específico de caso, utilizado como instrumento de pesquisa, para o qual foram cumpridas as exigências pré-estabelecidas.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

O presente capítulo está dividido em um breve histórico da UFSC, particularizado em sua infraestrutura operacional, resultados da pesquisa e, ainda, apresenta um manual de orientação aos gestores públicos das instituições federais de ensino superior.

4.1 A INSTITUIÇÃO EM ESTUDO

A instituição de ensino superior utilizada no estudo de caso é a Universidade Federal de Santa Catarina, criada em 1960, cuja atual denominação foi dada pela Lei n.º 4.759, de 20, de agosto de 1965. Com a reforma universitária de 1969¹⁰, a Instituição adquiriu a estrutura administrativa atual. As faculdades, como anteriormente eram denominadas, deram lugar às unidades universitárias, com a denominação de centros, que agregam os departamentos de ensino. A UFSC é composta por onze centros de ensino no *campus* central, que se localiza na capital do Estado de Santa Catarina, em Florianópolis, e três *campi* no interior do Estado, os quais foram criados em 2008. Conta ainda com o Colégio de Aplicação e o Núcleo de Desenvolvimento Infantil, que atendem à educação básica (UFSC, 2012).

Como determina sua missão, a Universidade Federal de Santa Catarina atua na produção, sistematização e socialização do saber filosófico, científico, artístico e tecnológico. Atua em todas as grandes áreas do conhecimento e em todos os níveis de formação acadêmica, assim como na área cultural e artística. Conta com quatro fundações de apoio, que auxiliam na concretização de parcerias para as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, e na implementação de práticas de extensão com a sociedade (UFSC, 2010).

Na área de gestão, a Instituição planeja atingir diferentes horizontes temporais, com destaque para a visão de longo prazo. Nos objetivos, nessa área, está o reforço do desenvolvimento individual dos servidores técnico-administrativos em educação e docentes, atualização da infraestrutura e da gestão e a profissionalização do relacionamento da

¹⁰ Decreto n.º 64.824, de 15 de julho de 1969, aprovou a reestruturação da Universidade Federal de Santa Catarina.

UFSC com órgãos externos que afetam a vida da Instituição (UFSC, 2010).

A gestão central da UFSC é feita via órgãos deliberativos e órgãos executivos. Os órgãos deliberativos são o Conselho Universitário, para deliberação no nível mais alto na própria Instituição, e as câmaras, com função deliberativa nas áreas acadêmicas. A função fiscalizadora é exercida pelo Conselho de Curadores, pela Auditoria Interna e pela Ouvidoria. Os órgãos executivos da UFSC, como a outra parte essencial da gestão central da Universidade, são compostos de seis pró-reitorias e três secretarias especiais, além do Gabinete do Reitor (UFSC, 2012).

No seu PDI, a UFSC definiu metas para a promoção da racionalização no uso de recursos. Isso envolve a elaboração de padrões e critérios para licitações, aquisições e uso de construções, equipamentos e materiais permanentes e de consumo da Instituição, atendendo a critérios de eficiência energética e de sustentabilidade (UFSC, 2010).

Os princípios que orientam a gestão da Universidade Federal de Santa Catarina foram construídos com base na visão do que deve ser uma universidade de excelência. Essa perspectiva está refletida na missão e visão da UFSC. Para isso, consolidou-se na Instituição a ideia de que a gestão de uma instituição universitária deve ser fundamentada nas ideias de um planejamento estratégico com horizontes temporais de curto, médio e longo prazo muito bem definidos. Nesse sentido, somente por meio da internalização progressiva dos princípios que norteiam o planejamento, será possível construir uma cultura permanente de autoavaliação crítica das suas políticas, permitindo, com isso, um constante aprimoramento institucional (UFSC, 2010).

A UFSC dispõe de ampla estrutura física para a execução de suas atividades. Presentemente, a Universidade dispõe de aproximadamente 16 milhões de metros quadrados de área sob seu controle, como demonstrado na Tabela 2. O seu *campus* central tem sede no bairro Trindade, na capital do Estado. Para manter toda sua estrutura, a Instituição recorre às contratações de serviços de forma indireta com locação de mão de obra dos mais diferentes tipos.

Tabela 2 - Instalações definidas em áreas de terrenos, segundo a localização

Localização	Área (m²)
Campus da Trindade (campus central)	1.020.769
Edifício na Travessa Ratclif (Centro-Florianópolis)	250
Centro de Ciências da Saúde (Ferreira Lima-Florianópolis)	1.305
Mangue do Itacorubi	2.073.641
Fazenda Ressacada	1.834.531
Centro de Ciências Agrárias	30.000
Barra da Lagoa	190.282
Unidade de Conservação Ambiental Desterro (Ratones-Florianópolis)	5.300.000
Antigo edifício do MEC (Centro-Florianópolis)	2.169
Fazenda Yakult (Araquari)	3.630.000
Unidades de Cascaes (Bom Jardim da Serra)	2.630
Câmpus de Araranguá	129.195,42
Câmpus de Curitibaanos	245.788,24
Câmpus de Joinville	1.181.190,07
Total	15.641.750,73

Fonte: Proinfra/UFSC – PDI (UFSC, 2010, p. 77).

Na Figura 3, pode-se visualizar o *campus* universitário Reitor David Ferreira Lima (*campus* central), localizado no centro da ilha de Santa Catarina. Este é ladeado pelos bairros Trindade, Carvoeira, Serrinha, Pantanal e Córrego Grande. O *campus* central da Universidade é onde se localizam os órgãos administrativos centrais e os principais setores da UFSC. Nesse *campus* de Florianópolis, a Universidade iniciou suas atividades após suas primeiras atividades no centro da cidade, desde sua fundação em 1960. Como pode ser percebido, existem muitas áreas verdes, e sua estrutura física não é concentrada em amplos prédios verticais.

Figura 3 - *Campus* Universitário Reitor David Ferreira Lima

Fonte: UFSC (2013).

A infraestrutura da Instituição conta com vários órgãos suplementares, entre os quais se destaca o Hospital Universitário e, na área de assistência estudantil, há o Restaurante Universitário. Ainda no apoio às atividades de gestão, a Instituição dispõe de uma Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (Setic), cuja reestruturação do seu centro de dados foi motivada pela economia de recursos em equipamentos e na necessidade de centralizar recursos para a computação científica de alto desempenho.

Como autarquia de regime especial, vinculada ao MEC, a UFSC tem suas receitas provenientes de transferência do Governo Federal e diretamente arrecadadas. Pelo Relatório de Gestão (UFSC, 2012), sua principal fonte de recurso tem sido o Tesouro Nacional, que é o maior componente da receita orçamentária.

Com o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF), o Governo Federal tem liberado recursos para atender às metas de reestruturação da estrutura física do HU, com investimento em equipamentos para melhorar o atendimento. Nesse sentido, existiram vários processos de licitação para execução de obras, inclusive com a contratação de empresa para a fiscalização dessas

obras e serviços de engenharia, para atender à demanda existente. Ainda, por meio de termos de cooperação, com metas do Ministério da Saúde e Ministério da Educação, são liberados recursos para abastecer a regularidade dos produtos e serviços com verbas de custeio, como também para a manutenção dos contratos terceirizados (UFSC, 2012).

A respeito dos hospitais universitários, o TCU determinou a criação de um modelo de gestão para a rede de Hospitais Universitários Federais (HUFs), que resultou no aplicativo de gestão para hospitais universitários, o AGHU. Esse novo sistema utilizará *software* livre e será implementado em módulos. A produção dos módulos do AGHU terá participação dos HUF's que possuem infraestrutura e profissionais capacitados para tanto (UFSC, 2012). O HU/UFSC, nesse sentido, será responsável pela produção do módulo de prescrição de enfermagem. Para isso, foram contratados os serviços com locação de mão de obra para desenvolver aplicativo em telemedicina, cujo processo de contratação foi objeto da análise documental.

Desse modo, além dos recursos orçamentários definidos em orçamento da Instituição, existem verbas de convênios com programas de cooperação com outros órgãos de governo. Com a administração desses recursos pelo Sistema de Administração Financeira do Governo (SIAFI), faz-se o controle dos repasses das transferências de recursos orçamentários e extraorçamentários. Para manter a estrutura física da Instituição em funcionamento para atender à demanda em relação às metas previstas para o ensino, pesquisa, extensão e assistência à saúde, os contratos de serviços acessórios mantidos com verbas de custeio são demandas constantes na Instituição.

Para o atendimento dos servidores, a saúde suplementar dos servidores públicos das instituições de ensino foi um ganho para os servidores da Instituição. Na programação orçamentária anual da UFSC são registrados os valores da quota de participação do Governo Federal para o plano de saúde. A contratação do respectivo plano foi por processo de licitação na modalidade pregão eletrônico, que ocorreu em 2008 e está em processo de renovação da contratação.

4.2 RESULTADOS DA PESQUISA

Como descrito no capítulo dos procedimentos metodológicos, os dados foram colhidos em pesquisa documental. O instrumento de pesquisa foi estruturado no sentido de responder aos objetivos

específicos desta pesquisa, como informados anteriormente, quais sejam: a) identificar os tipos de serviços que podem ser contratados de forma indireta pelas instituições federais de ensino superior; b) propor formas de cálculo para composição de custo dos serviços para fins de estimativa e valores de referência para a contratação; c) identificar o que deve estar contemplado no termo de referência ou projeto básico a respeito dos serviços demandados e as obrigações vinculadas para uma execução eficaz; d) investigar como se deu a instrução inicial das contratações de serviços, inclusive dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Os objetivos específicos direcionam para o alcance proposto no objeto geral da pesquisa.

Para chegar ao objetivo pretendido, foram separados os processos de contratação de serviços por categorias de análise. Os levantamentos primeiramente foram realizados nos processos de contratação, para depois ser buscado, por meio de outras formas de pesquisa (acórdãos dos tribunais de contas e interpretação de juristas), encontrar o significado do que foi verificado que estava divergente do que os normativos legais o exigiam.

O propósito da pesquisa ocorreu pela análise de dez processos escolhidos por tipos de serviços de atividades acessórias e instrumentais, dos contratos da UFSC vigentes em 31 de dezembro de 2012. Desse modo, passa-se a relatar, a seguir, a trilha de pesquisa proposta para delinear a análise, dentre as situações que mereceram destaque pelo contexto da pesquisa e objeto de contratação.

A trilha de pesquisa, como informado a seguir, está relacionada aos objetivos específicos da pesquisa:

- a) os serviços que podem ser contratados de forma indireta pela administração pública federal, mais particularmente para as instituições federais de ensino superior, se eles são prestados com locação de mão de obra, ou são prestados mediante manifestação de demanda, ou cronograma de realização de serviços preventivos e corretivos;
- b) como são feitas as estimativas de preço que servem de referência para a contratação de serviços, se para quantificar a mão de obra necessária para os serviços de que forma são definidas as unidades de medida: se por índices de produtividade de áreas a serem limpas (m²), ou por postos de serviços com escala de trabalho;
- c) se o gestor da unidade requerente fez um estudo prévio detalhado da necessidade dos serviços antes de submeter a

- aprovação do termo de referência para a autoridade superior da Instituição;
- d) houve a preocupação com a indicação de responsável técnico para os serviços, quando for o caso e, ainda, fiscal do contrato para evitar a subordinação direta aos servidores da Instituição (em tempo integral ou parcial);
 - e) se foi identificada a necessidade de a empresa comprovar capacidade técnica para a realização dos serviços, como condição de habilitação e, ainda, se a empresa necessitou comprovar possuir sede ou representação na região, para fins de realização dos serviços de maneira mais eficaz;
 - f) se a reserva orçamentária dos recursos foi informada pela unidade requerente ou foi submetida à análise e destinação da autoridade superior.

4.2.1 Pesquisa documental

Na análise documental, a expressão “P” significa “Processo”, e a numeração que vem em seguida identifica qual o processo objeto da análise, como anteriormente informado no quadro 5. Assim: P1 = Processo 1; P2 = Processo 2, e assim sucessivamente.

Nos contratos de serviços envolvidos na pesquisa, existem os contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra e os de serviços mediante cronograma de execução, em que a mão de obra não é exclusiva. Os serviços com dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que os empregados da contratada são alocados para trabalhar continuamente nas dependências da entidade contratante. Nesse caso, a execução dos serviços segue uma rotina específica estabelecida e supervisionada pela entidade. São os contratos típicos de terceirização como limpeza e conservação, vigilância, recepção e portaria. Já nos serviços mediante cronograma de execução, os empregados da contratada não permanecem em tempo exclusivo nas dependências da entidade. São exemplos disso os serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos, locação de máquinas; isso desde que as necessidades da Instituição não pressuponham a disponibilização continuada ou permanente do empregado.

A distinção entre as duas formas de contratação é essencial, visto que nos serviços com locação de mão de obra a Administração pode ser

responsabilizada pelo descumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias relativas aos empregados alocados para a execução contratual. Daí a necessidade de rígidos mecanismos de fiscalização da atuação da empresa contratada, a fim de inibir a ocorrência de irregularidades que possam resultar na responsabilidade futura do gestor público. Nos outros serviços, justamente por não haver empregados continuamente alocados para a execução contratual, existe uma redução dos mecanismos de fiscalização contratual, ficando eles quase que restritos ao cumprimento das obrigações relacionadas diretamente à prestação dos serviços.

A Tabela 3 mostra a diferença de valores entre o valor orçado ou estimado inicialmente para a contratação com o valor proposto pela empresa vencedora. A estimativa de custo é condição necessária para a licitação, para que os recursos orçamentários sejam reservados para a contratação.

Tabela 3 – Valores estimados *versus* valores contratados

Processo	Valor orçado/estimado (R\$)	Valor proposto/contratado (R\$)	Diferença (%)
P1	220.975,14	215.000,00	2,77
P2	3.999.996,37	2.999.262,97	33,36
P3	3.516.000,00	3.360.000,00	4,64
P4	694.026,54	490.493,70	41,50
P5	46.380,00	46.380,00	-
P6	198.660,00	198.660,00	-
P7	6.175.188,48	6.420.000,00	(3,96)
P8	24.000,00	24.000,00	-
P9	3.130.920,00	3.114.112,00	0,54
P10	1.107.958,92	1.096.669,74	1,03

Fonte: Dados primários (2013).

A diferença de valor entre o estimado e o contratado acontece muitas vezes em relação à complexidade do objeto a ser contratado. No Acórdão TCU n.º 1234/2013, do Plenário, foram consideradas algumas questões que são pertinentes a respeito dos orçamentos estimativos:

48. [...] a Administração tem o dever de comprovar a pertinência dos preços estimados em seus orçamentos básicos. 50. [...] o detalhamento do custo global da obra deve ser fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos

propriamente avaliados, em consonância com o disposto no art. 6º, inciso IX, alínea "f", e art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666, de 1993. 78. [...] os esclarecimentos e as justificativas técnicas para subsidiar o orçamento base de uma licitação devem fazer parte do orçamento estimativo da obra, pois a pesquisa prévia de preços é obrigatória nos procedimentos licitatórios, quando não for possível cotar no sistema referencial de preços, comprovando a sua compatibilidade com os preços de mercado. 96. [...] as memórias de cálculo, assim como as pesquisas de preço de mercado, sejam documentadas, não apenas para atender às solicitações dos órgãos de controle, mas também para formação de referencial para uso em situações semelhantes (BRASIL, 2013e).

A respeito disso, recentes decisões do TCU, a exemplo do Acórdão n.º 403/2013-1.^a Câmara (BRASIL, 2013c), têm responsabilizado gestores públicos pela elaboração de orçamento estimativo com valores superestimados em relação aos preços praticados no mercado. Pelo referido acórdão, apurou-se que os vícios no orçamento deveram-se ao fato de que os valores estimados para os serviços a serem licitados foram calculados a partir de orçamentos particulares com grande variação de preços, denotando inconsistência da pesquisa de preços.

Sobre esse tema, Viana (2012) ressalta que, quanto aos preços, quando obtidos adequadamente, em propostas efetivamente realizadas por empresas de mercado, se avaliadas em níveis apropriados, pode-se verificar uma contaminação residual no valor cotado, seja porque a empresa que cota não participa de licitações públicas, seja porque os preços são fornecidos justamente por quem vai participar, e, de antemão, estão com margem de lucro elevada.

Nesse sentido, além dos preços de mercado, o TCU vem orientando que devem ser cotados os preços pagos pelo próprio órgão contratante e, também, por outros órgãos e entidades da Administração relativamente a contratos de idêntico objeto, vigentes no mesmo período, além de valores registrados em atas de registros de preços e mesmo compras e contratações realizadas por corporações privadas,

constituindo o que o TCU vem denominando de cesta de preços¹¹.

A LRF considera que as despesas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público geram responsabilidade ao ordenador da despesa e, em seu artigo 16, § 1.º, inciso I, estabelece:

Art. 16.

§ 1º Para fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não ultrapassem os limites estabelecidos para o exercício (BRASIL, 2000b).

Em seu artigo 9.º, § 1.º, a LRF (2000b) traz o conceito de gestão fiscal responsável; dentre os elementos constitutivos desse conceito, salientam-se a ação planejada, a prevenção de riscos que afetam o equilíbrio das contas públicas e o cumprimento das metas de resultados entre receita e despesa, bem como a obediência a limites e condições com relação ao dispêndio de recursos públicos.

Na visão de Motta (2011), quando se fala em responsabilidade na gestão fiscal e ação planejada, está a desejada compatibilidade entre o planejamento institucional e os procedimentos da licitação e da contratação administrativa, que estão enfatizados no efetivo poder de gasto do setor público.

Dentre os dispositivos da LRF (2000b) tendentes a influir positivamente na condução das licitações, estão os prescritos voltados para a integração e fidedignidade do orçamento público (artigos 4.º ao 10), em especial o artigo 8.º, que determina ao Poder Executivo o estabelecimento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso; as novas exigências para a instalação das licitações públicas, abordadas nos artigos 15, 16 e 17.

Considerando-se a pesquisa, pelos levantamentos realizados para selecionar os processos para análise documental, além dos contratos relacionados no trabalho, existem muitos outros tipos de serviços que são realizados de forma continuada. Existem, por exemplo, os contratos

¹¹Acórdão n.º 868/2013-Plenário, Min. Marcos Bemquerer, em 10.04.2013 (BRASIL, 2013d).

de serviços de manutenção de áreas verdes (jardinagem), de manutenção de sistemas e instalação de ar condicionado, de equipamentos de informática, de áudio e vídeo, serviços de manutenção de *hardware* e atualização de *software*, suporte técnico remoto para atualização de tecnologia de sistemas, serviço de fibra ótica, serviços de recuperação e tratamento de fissuras e paredes, serviços de fiscalização de obras, serviços de manutenção de geradores, dentre outros. Os contratos de serviços de vigilância, de limpeza e conservação, que são os mais necessários, pela amplitude do *campus*, são realizados por mais de um contratado.

Nesse sentido, considerando-se a análise realizada, ressalta-se que inicialmente a minuta do edital de licitação é analisada previamente pelo órgão jurídico. No edital do pregão eletrônico, por exemplo, contém informações a respeito do endereço eletrônico em que vai transcorrer o certame da licitação; da programação da reserva orçamentária; do credenciamento do licitante; como apresentar a proposta comercial; requisitos de habilitação, com atenção para os atestados de capacidade técnica nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei n.º 8.666/93; como apresentar os recursos administrativos; como ocorre a adjudicação, homologação e contratação; condições a respeito do pagamento e reajuste de preços; sanções administrativas; a apresentação de garantia de adimplimento; disposições finais e os anexos que fazem parte do edital.

O edital da modalidade concorrência não é muito diferente; além de conter informações a respeito do licitante interessado de visitar a obra para tomar conhecimento das condições em que esta será executada, de acordo com o projeto básico, suas plantas e seus desenhos (que são partes integrantes do edital), contém informações dos documentos que deverão ser apresentados nos dois envelopes (um de habilitação e outro da proposta comercial), e, ainda, outras informações semelhantes ao edital do pregão acima descrito.

Em relação aos documentos de habilitação, são particularizadas informações a respeito de a empresa licitante comprovar possuir em seu quadro de profissionais vinculados diretamente com a empresa profissional de nível superior para acompanhar e responsabilizar-se pela execução da obra, indicação das instalações, aparelhamento e pessoal técnico, relação de compromissos de realização de obras assumidos pela empresa licitante, para fins de verificar a capacidade operativa da

empresa (artigo 31, § 4.º, da Lei n.º 8.666/93), além do balanço patrimonial e das demonstrações contábeis.

Consta como anexo do edital o termo de referência com informações específicas a respeito do objeto da contratação que não puderam ser incluídas no conteúdo das cláusulas do edital. Também vai como anexo os modelos de planilha de custo, cronograma físico-financeiro, modelo de cálculo de Bonificações de Despesas Indiretas (BDI), memoriais descritivos e a minuta do contrato.

No P1, o pedido foi formalmente elaborado pela unidade requerente e teve inclusão de parecer técnico para esclarecer o preço estimado dos serviços técnicos, o cálculo estimativo do BDI, a mediana dos preços de projetos no mercado local e a justificativa da necessidade de construção de infraestrutura básica e edificações. No valor orçado, foi contemplado o percentual de 20% de BDI. Foi definido o prazo de execução dos serviços e, ainda, solicitada a inclusão no edital do disposto no artigo 48, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, quanto aos preços inexequíveis.

Para a obtenção do preço final estimado para a obra, é preciso aplicar sobre o custo direto total a taxa do benefício e despesas indiretas (BDI). Essa taxa, calculada por meio da fórmula específica, como demonstrada pelo Acórdão TCU n.º 325/2007 (BRASIL, 2007c), contempla o lucro da empresa construtora e seus custos indiretos (garantia, taxa de risco, seguros, despesas financeiras, administração central e tributos). Ela é um percentual que, aplicado sobre o custo da obra, eleva-o ao preço final dos serviços. Seu valor deve ser avaliado para cada caso específico, visto que seus componentes variam conforme o local, tipo de obra e sua composição.

Os custos relativos à administração central são os mais complexos entre os indiretos. A gama de fatores que podem ser computados nesse item é grande. São todos os relativos à manutenção das atividades operacionais da empresa construtora (custos administrativos, financeiros e comerciais). No entanto, o que vai importar, na estimativa para orçar um contrato de obra é de que forma esses custos irão ser apropriados no contrato.

Para a empresa executora de um contrato somente, por exemplo, este deve suportar todo o seu custo. Em compensação, as despesas da administração central devem ser as menores possíveis para possibilitar a realização de lucro operacional. Por sua vez, se a empresa administra mais de um contrato de obra, esses custos devem ser apropriados na forma de rateio proporcional aos contratos por ela executados,

considerando o valor, o período de execução e as necessidades operacionais.

No P1, a descrição do termo de referência tem por objetivo a contratação de empresa para elaboração de projetos de infraestrutura e edificações, para construção de unidades laboratoriais e de ensino. O termo foi elaborado com descrição do objeto de forma detalhada, dos serviços com descrição do projeto do sistema de manejo de água e projeto executivo de arquitetura; instruções gerais a respeito da elaboração dos projetos; informações a respeito da equipe técnica necessária, memoriais, quantitativos e planilha orçamentária; apresentação gráfica dos projetos; prazo de execução dos serviços; custo estimado; cronograma físico-financeiro; definição de como devem ser elaborados os projetos de arquitetura; quais as normas, leis e decretos que devem ser observados; projeto preventivo contra incêndio; requisitos dos projetos de instalações elétricas, hidrossanitárias, mecânicas (exaustão e ventilação), de comunicação e segurança patrimonial, e, por fim, constou a assinatura dos responsáveis e o diretor da unidade. O termo foi aprovado pela autoridade superior que autorizou a licitação e procedeu à reserva orçamentária.

Pelas normas legais, as informações colocadas são questões essenciais para a instrução inicial de um processo de licitação, mas, muitas vezes, pela quantidade de informações que são demandadas, podem-se cometer equívocos e deixar de incluir questões importantes. Por isso, há necessidade de o gestor público dispor de pessoas que o auxiliem na análise das questões que não são de seu domínio. A respeito do processo analisado, o evento ocorreu em junho/2011, pela modalidade pregão eletrônico, e o contrato foi assinado em agosto/2011, para execução do objeto em noventa dias.

No entanto, a empresa vencedora da licitação (empresa A) não cumpriu com os termos da contratação, por isso foi penalizada, e o contrato rescindido de forma unilateral pela Administração em junho/2012. A empresa foi penalizada com multa e suspensão do direito de licitar com a União pelo prazo de três anos, considerados, para tanto, outros precedentes da empresa que foram analisados por comissão especialmente constituída.

Percebe-se que ocorreu a rescisão muito tempo depois dos noventa dias de prazo para execução do objeto da contratação, e considerando a análise realizada, a demora ocorreu por situações adversas de ambas as partes envolvidas. O que se conclui a respeito

disso é que o gestor público não deve apenas delegar a competência ao fiscal do contrato, mas deve ficar atento aos indícios que são apresentados pela fiscalização do contrato.

Mesmo depois de passado um tempo relativamente grande da adjudicação da empresa A (agosto/2011), é retornada a fase do pregão em agosto/2012, para negociar com o segundo menor preço apresentado no certame (empresa B). Desse modo, foi negociado com a empresa B para que a esta executasse o objeto do contrato pelo mesmo preço proposto pelo primeiro menor preço, o que foi aceito por esta empresa. Assim ocorreu a adjudicação do resultado para a empresa B, o processo foi homologado pela Administração, e o contrato assinado com essa empresa em agosto/2012.

O que se verifica a respeito disso é que o sistema de compras do Governo Federal opera com abertura de possibilidades. Com isso, as empresas que participam de licitações com a administração pública federal não podem considerar-se totalmente excluídas do processo quando ocorre a adjudicação da empresa que ofertou, inicialmente, o menor preço.

No Quadro 6, foi informado, de forma sintetizada, o histórico do processo P1.

Quadro 6 – Histórico do processo P1

Histórico do processo P1
<p>1. Elaboração de projetos de infraestrutura e edificações: o pregão eletrônico ocorreu em junho/2011; participaram seis empresas no certame; o contrato foi assinado em agosto/2011; prazo de execução do objeto licitado de 90 dias;</p> <p>2. A empresa vencedora (empresa A) não cumpriu com os termos da contratação, por isso o contrato foi rescindido. Rescisão unilateral do contrato em junho/2012; a empresa foi penalizada com multa e suspensão do direito de licitar com a União por três anos;</p> <p>3. Retorno à fase do pregão: em agosto/2012; negociado com o 2.º menor preço (empresa B) para executar o contrato pelo preço proposto pelo 1.º, e a empresa aceitou; ocorreu a adjudicação do resultado e homologação do processo; o contrato foi assinado com a empresa B em agosto/2012.</p>

Fonte: Dados primários (2013).

No P2, houve a manifestação da unidade requerente informando a respeito da obtenção da licença ambiental, para assim poder dar andamento ao objetivo da contratação. O pedido foi instruído com planilha de orçamento estimativo, mapa da situação do local, memorial descritivo, estudo topográfico, planta de levantamento, relatório e

plantas do projeto de terraplenagem, planilhas de volumes, relatórios e plantas de projetos de drenagem pluvial, caracterização fotográfica, quadro de quantidades, cronograma físico e plano para execução de terraplenagem. Percebe-se, no entanto, que no volume de documentos está o estudo prévio realizado, no sentido de direcionar o que precisa realmente ser executado no local, sem que a empresa licitante venha a fazer questionamentos prévios para elaborar sua proposta comercial.

Pelo tipo de serviço a ser executado, a licitação foi pela modalidade de concorrência, e ocorreu em dezembro/2009. No edital, foi exigido que as empresas comprovassem possuir capacidade econômico-financeira para a realização dos serviços, nos termos do art. 31, §§ 2.º e 3.º, da Lei n.º 8.666/93. Pode-se verificar que isso estava diretamente relacionado ao volume da obra, e também à garantia para a Administração, no sentido de contratar empresa com capacidade operacional para concluir os serviços de forma eficaz.

No Quadro 7, foi informado, de forma sintetizada, o histórico do processo P2.

Quadro 7 - Histórico do processo P2

Histórico do processo P2
<p>1. Execução de serviços de terraplenagem: a concorrência ocorreu em dezembro/2009; participaram onze empresas no certame; foi analisada a capacidade econômico-financeira das empresas (art. 31, §§ 2.º e 3.º, da Lei n.º 8.666/93) e exigido capital mínimo;</p> <p>2. Contrato assinado em janeiro/2010. Teve ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal e Estadual para apurar ocorrências em relação à obra. Foi suspensa a contratação para refazer processo de licença ambiental, com isso a obra teve início somente em abril/2011. Prazo de execução de 180 dias.</p>

Fonte: Dados primários (2013).

Em relação ao P2, o resultado da contratação teve uma diferença, a menor, em torno de 33,36% se comparado com o preço estimado no processo. A diferença foi substancial, até inexistente, se considerando o valor total e o tipo de serviço, entretanto, os membros da comissão de licitação e a equipe técnica foram favoráveis em adjudicar o preço proposto pela empresa, não sem antes solicitar que esta se manifestasse formalmente que teria condições de executar os serviços pelo preço proposto.

No P3, a manifestação da unidade requerente é para renovação da contratação e no sentido de adequar os serviços às normas da IN n.º 2/2008. Para tanto, foram incluídas planilha de orçamento estimativo, com a composição do custo por tipo de área, com produtividade e turnos de trabalho diferenciados. Para a composição do custo da mão de obra, foram utilizados, como referência, os valores da convenção coletiva da categoria profissional, os encargos sociais e trabalhistas pela legislação vigente e os tributos vigentes para o tipo de serviço, chegando ao valor mensal estimado para a contratação. Nesse sentido, os preços podem ser considerados como sendo os praticados pelo mercado, por terem sido utilizados como base de referência no cálculo os normativos aplicados pelas empresas do ramo para a remuneração de seus empregados.

O contrato em questão é de prestação de serviços de limpeza e conservação em unidade hospitalar, com fornecimento de material, equipamentos, utensílios e locação de mão de obra. Na instrução inicial, foram considerados os serviços em escalas de horários, locais e quadro de empregados necessários, dimensionando a mão de obra por unidade de medida com a característica de produtividade por metro quadrado de área a ser limpa. E, no sentido de a empresa fornecer o material e equipamentos em quantidades mínimas necessárias para a limpeza e higienização dos ambientes, foram dimensionados os materiais considerando um quantitativo de consumo médio mensal.

No Quadro 8, foi informado, de forma sintetizada, o histórico do processo P3.

Quadro 8 - Histórico do processo P3

Histórico do processo P3
<p>1. Serviços de limpeza e conservação em unidade hospitalar, com fornecimento de material, equipamentos e locação de mão de obra: o pregão eletrônico ocorreu em 2008; o contrato foi assinado em abril/2009; vigência de 12 meses, prorrogável até o limite legal (art. 57, II, da Lei n.º 8.666/93);</p> <p>2. Unidade de medida: produtividade por m² de área:</p> <p>a) unidades de internação e emergência, com 12 horas diárias de atividade noturna: 600 m²;</p> <p>b) unidades de internação e emergência, com 12 horas diárias de atividade diurna: 330 m²;</p> <p>c) unidades de internação, 44 horas semanais: 330 m²;</p> <p>d) laboratórios e áreas administrativas, 44 horas semanais: 600 m²;</p> <p>e) salas administrativas, 44 horas semanais: 600 m²;</p> <p>f) corredores e escadas, turno de 12 x 36 horas: 600 m²;</p> <p>g) áreas externas: 1.200 m²;</p> <p>h) esquadrias: 255 m².</p>

(produtividades diferentes do que foi definido na IN n.º 2/2008)

3. Nomeação de encarregados responsáveis pelos serviços para permanecer no local em tempo integral: definida a quantidade mínima de encarregado por empregado no sentido de cumprir orientações do manual de limpeza hospitalar e procedimentos operacionais padrão; indicação de responsável técnico (enfermeiro) pelos serviços para promover treinamento aos empregados para uso correto dos produtos e equipamentos (manipulação dos equipamentos hospitalares);

4. Tipos de limpeza que devem ser realizadas: corrente, imediata, manutenção e terminal; houve preocupação com o manejo e acondicionamento dos resíduos hospitalares.

Fonte: Dados primários (2013).

No P4, a manifestação é pela necessidade de contratação de serviços para a área de *software* do serviço telemedicina. Para isso, foi incluída planilha de orçamento estimativo com base em salário de referência dos profissionais no mercado. A necessidade é de locação de mão de obra para realização dos serviços de programação diretamente no setor de informática. No termo de referência, por sua vez, foram incluídos, além da descrição do objeto, a justificativa para as necessidades manifestadas inicialmente no processo, as atribuições dos profissionais e o regime de trabalho, quais os serviços a serem executados pela contratada, a qualificação exigida dos profissionais e a descrição dos sistemas internos da instituição onde serão demandados os serviços.

No Quadro 9, foi informado, de forma sintetizada, o histórico do processo P4.

Quadro 9 - Histórico do processo P4

Histórico do processo P4
<p>1. Desenvolvimento de aplicativo (<i>software</i>) em telemedicina: o pregão eletrônico ocorreu em 2010; contrato assinado em março/2011; vigência de 12 meses, prorrogável até o limite legal (art. 57, II, da Lei n.º 8.666/93);</p> <p>2. Serviços com locação de mão de obra para desenvolver sistemas para telemedicina; os profissionais necessários: gerente de projeto, programador (PHP, Java e Centura), DBA PostG, testador, <i>web designer</i>, analista Java e apoio ao usuário;</p> <p>3. Indicação no edital de: representante comercial ou preposto do mesmo ramo de atividade com sede na região; critério de julgamento menor preço com agrupamento de itens (registro dos lances por item, mas no final vence a</p>

empresa que tiver o menor preço de todos os itens agrupados); no ato da assinatura do contrato a empresa deve comprovar qualificação dos profissionais. O agrupamento dos itens contribuiu para a diferença expressiva de preços entre o estimado e o adjudicado.

Fonte: Dados primários (2013).

A diferença expressiva do valor estimado com o adjudicado, no P4, na ordem de 41,50% a menor, deveu-se aos valores superestimados no processo, constatado isso pelo fato de a maioria das empresas cotarem preços próximos do valor adjudicado. Com isso, a equipe técnica que analisou a proposta comercial (com base na planilha de composição de custo) de menor preço considerou em sua análise os valores determinados pela convenção coletiva da categoria profissional, da maioria dos empregados envolvidos nos serviços, e ainda pela legislação vigente em relação aos encargos sociais, trabalhistas e tributários.

O P5 trata da manutenção preventiva e corretiva de equipamentos. Para isso, além da manifestação da necessidade, foi apresentado o termo de referência pela unidade requisitante com orçamento estimativo de empresas, pela pesquisa no mercado local. Constam no termo de referência a manifestação da necessidade de apresentação de atestado de capacidade técnica compatível com os equipamentos e manutenção dos sistemas e, ainda, exigência de que no ato da assinatura do contrato a empresa comprove possuir, em seu quadro funcional, profissional que tenha realizado treinamento técnico de manutenção junto a fabricante da marca indicada do equipamento. Com isso, percebe-se que a Instituição está preocupada com a qualidade dos serviços, pelo fato de a unidade lidar com vidas humanas.

No Quadro 10, foi informado, de forma sintetizada, o histórico do processo P5.

Quadro 10 - Histórico do processo P5

Histórico do processo P5
1. Serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de hemodiálise em unidade hospitalar: o primeiro pregão eletrônico foi cancelado na aceitação, visto que os valores propostos pelas empresas foram superiores ao estimado;
2. Ocorreu a repetição do edital e o resultado foi adjudicado em março/2009; a única empresa participante do certame propôs o mesmo valor estimado no edital;
3. Indicação no edital de:

- a) local de execução dos serviços (dentro das dependências da Instituição);
- b) indicação do custo inclui de modo separado: a manutenção preventiva e corretiva das máquinas; a manutenção preventiva e corretiva do sistema de tratamento de água; as análises laboratoriais. Para isso foi estimado um custo mensal para cada um desses itens;
- c) apresentação de ARTs referente aos serviços de engenharia objetos da contratação.

Fonte: Dados primários (2013).

Para os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação também existe a necessidade de apresentação de termo de referência, com a manifestação da necessidade da contratação dos serviços. No P6, os serviços são de notório conhecimento, com a utilização de *hardware* e *software* de uso exclusivo da marca “x” indicada. Para tanto, a exclusividade dos serviços direciona para a inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, da Lei n.º 8.666/93.

A manifestação da unidade requerente foi no sentido de que seria mais viável e econômico para a Administração celebrar contrato de manutenção dos equipamentos, do que o atendimento dos serviços por demanda. Para tanto, foi apresentada carta de exclusividade, e a empresa apresentou proposta com elementos de manutenção programada (corretiva, *updates* e peças de reposição).

Nos casos de dispensa e inexigibilidade, as contratações somente poderão ser efetivadas depois da aprovação do órgão jurídico, ratificada pela autoridade superior e com a devida publicação no órgão oficial. No caso do P6, todo o devido procedimento ocorreu em abril/2012, e o contrato estava vigente quando ocorreu a análise documental.

Em relação aos serviços de limpeza e conservação, o art. 42, da IN n.º 2/2008, define a necessidade de estabelecer requisitos quanto à produtividade mínima a ser considerada para cada categoria profissional, envolvida nos serviços, expressa em termos de área física por jornada de trabalho ou relação servente por encarregado. Nesse sentido, para que fossem evidenciadas diferentes produtividades para execução dos serviços, foram tomadas como exemplo produtividades diferenciadas em dois processos de licitação, um em unidade hospitalar, como evidenciado no P3 anteriormente analisado, e agora no P7, em unidades de ensino e áreas administrativas diferenciadas.

Assim, em relação ao P7, na instrução inicial, a unidade requerente manifesta a necessidade de renovação da contratação,

considerando, desse modo, que esse tipo de serviço já vem sendo executado de forma indireta na Instituição. Para tanto, foram apresentados orçamentos estimativos com consulta de preços em empresas no mercado local, e, ainda, a Instituição em estudo elaborou sua própria planilha de estimativa de custo com base em valores de referência que são praticados pelo mercado, para assim subsidiar a análise das propostas apresentadas no certame.

O termo de referência descreve o objeto, apresenta a justificativa da necessidade de contratação dos serviços, o local de execução, descrição e natureza dos serviços, normas de limpeza e higienização das áreas, prazo de vigência da contratação, quantitativos de empregados tendo por base a unidade de medida atribuída para os tipos de áreas. Apresenta ainda as obrigações da contratada. Na definição dos tipos de áreas, estão as áreas internas/laboratórios simples, corredores/hall/salas de aula, laboratórios especiais, áreas externas e esquadrias, separadas por turnos de trabalho com jornada de 44 horas semanais e 36 horas semanas. E, para quantificar os empregados necessários para cada tipo de área, foi considerada a quantidade de metros quadrados da área informada *versus* a produtividade desta, também informada.

De acordo com o artigo 20, inciso I, da IN n.º 2/2008, é vedado fixar no edital o quantitativo de mão de obra a ser utilizada na prestação dos serviços, devendo, portanto, adotar unidade de medida que permita quantificar a mão de obra que será necessária à execução dos serviços. Por sua vez, de acordo com o artigo 21, inciso IV, e artigo 22, da Instrução Normativa, a empresa pode apresentar outra produtividade como unidade de medida, que não a informada como referência no edital, se isso for permitido pelo edital e não altere o objeto da contratação, e, ainda, que não contrarie os dispositivos legais vigentes. Entretanto, para ser aceita, a empresa necessita apresentar justificativa e comprovar sua exequibilidade.

No Quadro 11, foi informado, de forma sintetizada, o histórico do processo P7.

Quadro 11 - Histórico do processo P7

Histórico do processo P7
<p>1. Serviços de limpeza e conservação com fornecimento de equipamentos e locação de mão de obra: o pregão eletrônico ocorreu em novembro/2007; a contratação iniciou em jan/2008, ainda com as regras da IN n.º 18/97, do MARE; o contrato ainda estava vigente quando ocorreu a análise documental para a presente pesquisa; a contratação foi nos termos do art. 57, II, da Lei n.º 8.666/97;</p> <p>2. A produtividade da jornada de 44 horas semanais:</p>

- a) para a área interna/laboratório simples é de 800 m²;
 b) corredores/hall/salas de aula é de 900 m²;
 c) laboratórios especiais é de 600 m²;
 (*produtividades diferentes do que foi definido na IN n.º 2/2008*)
3. A produtividade da jornada de 36 horas semanais para corredores/hall/salas de aula é de 675 m². Foi separada a área com essa produtividade e jornada, mais especificamente, para a limpeza das salas de aula e corredores dos centros de ensino que têm aula no turno da noite;
4. Para o cálculo da quantidade de empregados foi utilizado, como exemplo, apenas um tipo de área, mas com produtividades diferenciadas para a abrangência de sua área. A contratação teve um total de 33 tipos de áreas. Os tipos de áreas foram criados para definir a quantidade de empregados que deveriam trabalhar em cada local (nas respectivas áreas), haja vista que a UFSC possui várias unidades administrativas espalhadas no *campus*, e se os empregados se deslocassem para as áreas equidistantes perderiam tempo (muitas vezes de 30 a 40 minutos), e com isso a Instituição estaria tendo um ônus pelo tempo desperdiçado. Na área tipo 1, foram juntados, por exemplo, dois centros de ensinamentos que estavam próximos, o que ocorreu também para outros tipos de áreas que estavam relacionadas no processo.

No exemplo, foi demonstrado um tipo de área do processo:

Área tipo 1 (jornada de 44 horas semanais) – local X

Abrangência	m ²	Produtividade/m ²
Área interna/laboratório simples (depósito, almoxarifado, áreas administrativas, copa, cozinha, laboratório, setor de computação, sanitários)	4.845	800
Corredores/hall/salas de aula (auditório, salas de aula, biblioteca, circulação, escada, sala de estudo, hall, sala de vídeo)	3.713	900
Laboratórios especiais (laboratórios especiais, núcleos de estudos e oficina)	5.603	600

Obs.: o número de empregados necessários:

- a) cálculo: área m²/produtividade m² = quantidade empregados (4834/800 = 6,05). Então: para essa área serão necessários seis empregados no turno de 8 horas diárias (ou 44 horas semanais);
- b) cálculo: área m²/produtividade m² = quantidade empregados (3713/900 = 4,13). Então: para essa área serão necessários quatro empregados no turno de 8 horas diárias e 1 no turno de 4 horas diárias;
- c) cálculo: área m²/produtividade m² = quantidade empregados

($5603/600 = 9,34$). Então: para essa área serão necessários nove empregados no turno de 8 horas e 1 no turno de 4 horas diárias.

Atenção: Com base nas informações do processo: apenas o empregado que realiza atividade de 4 horas diárias pode ser aproveitado em outro tipo de área; os demais somente realizarão atividades (serviços) nessa área respectiva. A informação a respeito do cálculo da quantidade de empregados não é informada no edital. Essa informação está implícita, fato da IN n.º 2/2008 definir que não pode quantificar a mão de obra. Desse modo, a própria empresa deve fazer o cálculo, considerando a área informada (m²) *versus* a produtividade/m², e a Instituição, no presente caso, exigiu o quantitativo de empregados no momento da assinatura do contrato.

5. Participaram oito empresas no certame; foi negociado com a empresa que apresentou o último lance; foi aceito pelo pregoeiro o valor negociado, mesmo estando acima do estimado, fato de que na estimativa de custo informada no termo de referência não tinha sido previsto o reajuste do salário da mão de obra pela convenção coletiva de 2008/2009, com data base em 1.º/02/2008.

Fonte: Dados primários (2013).

Na abrangência da área como ficou classificada no processo referenciado, está a área interna/laboratório simples, que compreende depósito, almoxarifado, áreas administrativas, copa, cozinha, laboratório, setor de computação, sanitários; a área de corredores/hall/salas de aula, que compreende auditório, salas de aula, biblioteca, circulação, escada, sala de estudo, *hall*, sala de vídeo; e a área de laboratórios especiais, que compreende os laboratórios especiais, núcleos de estudo e oficina.

Esses locais podem variar em cada um dos tipos de área que foi contratada, mas a descrição do que compreende as áreas estava informada no anexo que foi parte integrante do edital. Desse modo, a empresa tomou conhecimento previamente de toda a dimensão do objeto da contratação, e isso é condição essencial para as partes envolvidas.

No P8, o pedido inicial da unidade requerente foi para ser contratada empresa pelo sistema de registro de preços; entretanto, considerando que por duas vezes a licitação foi fracassada, isto é, nenhuma empresa participou do certame, foi encaminhado o processo para ser efetuada a contratação por dispensa de licitação, considerando o artigo 24, inciso VII, da Lei n.º 8.666/93. O pedido da unidade manifesta a necessidade de transporte de água do mar para o laboratório de camarões, de uma unidade de estudo. Para tanto, foi apresentada estimativa de preços mediante pesquisa em empresas no mercado local.

Considerando-se que o encaminhamento inicial da licitação não surtiu efeito para a contratação pretendida, foram aproveitadas as informações iniciais do processo (termo de referência e estimativa de preço) para a dispensa de licitação que teve aprovação do órgão jurídico.

No P9, o termo de referência e a instrução inicial descrevem a necessidade de renovação da contratação dos serviços de vigilância no *campus* da entidade em estudo, para a continuidade dos serviços no sentido de atender à demanda existente. Para o orçamento estimativo, foram apresentadas planilhas com preços praticados por empresas no mercado local, e a Instituição, por sua vez, também elaborou planilha com estimativa de custo para subsidiar a análise das propostas comerciais.

Nesse sentido, tanto para os serviços de limpeza e conservação como os serviços de vigilância, existem portarias emitidas pela SLTI/MOG, que definem os valores de referência para as contratações dos serviços, com valores para cada Estado do país. Assim, o pregoeiro ou membro da comissão de licitação deve fazer consulta prévia dos respectivos valores, anterior à adjudicação da empresa, e se o preço estiver superior ao informado, deve efetuar uma negociação mais ampla com a empresa.

O termo de referência, por sua vez, descreve o objeto, apresenta as justificativas para a necessidade de contratação, os locais de execução dos serviços, a descrição e natureza dos serviços, o quantitativo de empregados necessários, que teve por base posto de serviços com escala de trabalho de 12 horas diárias com descanso de 36 horas, em turnos diurno e noturno. Foi informada no termo de referência a necessidade de a empresa comprovar a formação técnica da mão de obra por meio de certificado de curso de formação de vigilantes.

No Quadro 12, foi informado, de forma sintetizada, o histórico do processo P9.

Quadro 12 - Histórico do processo P9

Histórico do processo P9
1. Contratação de serviços de vigilância no <i>campus</i> da instituição em estudo: o processo de licitação na modalidade pregão eletrônico foi realizado em abril/2010, para a contratação de serviços com locação de mão de obra para 42 postos (com escala de trabalho 12 x 36 horas, nos turnos noturno e diurno), para atender postos de vigilância no <i>campus</i> central e outras unidades espalhadas da instituição;

2. No edital foi solicitado que a empresa vencedora do certame indicasse representante ou preposto do mesmo ramo de atividade, com sede no Estado de Santa Catarina. Foi solicitada ainda a apresentação de atestado de capacidade técnica compatível em características e quantidades com o objeto licitado, nos termos do art. 30, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, com registro no Conselho Regional de Administração (CRA);

3. Constatou também a necessidade de apresentação de documento oficial da ANATEL a respeito de autorização para operar sistemas de comunicação de radiofrequência VHF/UHF na cidade sede da contratação, uma vez que os vigilantes devem dispor de rádio para comunicação interna. Como condição de habilitação, a empresa deveria apresentar ainda a autorização de funcionamento atualizada, expedida pelo Ministério da Justiça por intermédio da Polícia Federal;

4. A empresa deve disponibilizar viatura própria para utilização pelo fiscal da empresa para deslocamento pelos diversos postos de serviço, com acompanhamento das atividades 24 horas, de segunda a domingo; que a empresa contratada será responsável pela base de monitoramento composto de alarmes contra roubo e circuito fechado de TV (apenas o monitoramento da base, fato da instalação de a empresa ser caracterizada por outro tipo de serviço, portanto, vedada pela legislação - art. 51-B, parágrafo único, da IN n.º 2/2008).

Fonte: Dados primários (2013).

Os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apoiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade (artigo 6.º da IN n.º 2/2008). Para a contratação desses serviços, deve-se adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada. O critério de remuneração da contratada por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço poderá ser adotado somente quando houver inviabilidade de adoção de outra unidade de medida.

Segundo os §§ 3.º e 4.º do artigo 11 da IN n.º 2/2008, os critérios de avaliação de resultados deverão ser preferencialmente dispostos na forma de acordos de nível de serviços, na qual, para a adoção do acordo de nível de serviço é preciso que exista critério objetivo de mensuração de resultados, com utilização de ferramenta informatizada, que possibilite à Administração verificar se os resultados contratados foram realizados nas quantidades e qualidades exigidas, e assim adequar o pagamento aos resultados efetivamente obtidos (BRASIL, 2008a).

No P10, o termo de referência e a instrução inicial descrevem a necessidade de renovação da contratação dos serviços de preparo e

fornecimento de refeições no restaurante universitário da instituição em estudo, fato de a empresa que mantinha o contrato ter manifestado não ter interesse na prorrogação da contratação vigente. Desse modo, considerando-se a necessidade de outros profissionais para atuarem junto ao restaurante universitário, foi incluído o posto de serviço de operador de caldeira, por tratar-se de cargo extinto na Instituição.

Foi apresentado o termo de referência com justificativa da necessidade de dispor de postos de serviços no preparo de refeições também aos sábados, domingos e feriados. Nele constaram as atribuições dos profissionais, a periodicidade, local e descrição dos serviços, a estimativa de custo, obrigações da contratada, ainda, que os empregados devem possuir certificado de treinamento para manipulação de alimentos. A empresa deve fornecer equipamentos de proteção individual e fazer seguro para os empregados postos à disposição para os serviços. Assim, percebe-se que as informações são amplas, e para que possam ser exigidas da empresa contratada, precisam ficar claramente evidenciadas no edital e no contrato.

No Quadro 13, foi informado, de forma sintetizada, o histórico do processo P10.

Quadro 13 - Histórico do processo P10

Histórico do processo P10
<p>1. Serviços de preparo e fornecimento de refeições no restaurante universitário: o processo de licitação ocorreu na modalidade pregão eletrônico; houve, inicialmente, impugnação ao edital, com repetição depois de corrigidas algumas impropriedades. A repetição ocorreu em outubro/2010, com a contratação de postos de serviços com locação de mão de obra, com escala de trabalho de 44 horas semanais, sendo: 10 postos de serviços de cozinheiros; 35 postos de serviços de auxiliares de cozinha; um posto de encarregado em tempo integral, ficando ficou bem evidenciado para que não ocorresse a subordinação direta aos servidores da instituição. Teve também um posto de serviço de operador de caldeira, com escala de trabalho de 6 horas diárias (120 horas/mês) no turno diurno, para executar atividades somente aos sábados, domingos e feriados;</p> <p>2. Foi indicado laudo pericial, elaborado pelo Setor de Medicina e Segurança do Trabalho da UFSC, que estabelece o grau de insalubridade que deve ser pago ao empregado, e a empresa, por sua vez, deve considerar na composição do custo dos serviços;</p> <p>3. Considerado ainda no termo de referência, que para os serviços de operador de caldeira a empresa deve apresentar a ART/CREA, relativo aos serviços prestados;</p>

4. Houve recurso administrativo: foi apresentado argumento direcionando para preço inexequível, considerando que o percentual do tributo, calculado no item da planilha de custo, era incompatível. As questões vinculavam, particularmente, o regime de tributação da empresa. A empresa, por sua vez, nas contrarrazões do recurso, justificou o cálculo do seu preço, no que foi aceito pelo pregoeiro.

Fonte: Dados primários (2013).

4.2.2 Síntese dos resultados da pesquisa

Pela pesquisa realizada, percebeu-se que consta informado, tanto no edital como no contrato, que o pagamento mensal dos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra somente ocorrerá mediante a apresentação da folha de pagamento dos empregados, na forma do artigo 31, § 5.º, da Lei n.º 8.212/91 (BRASIL, 1991), e comprovação de recolhimento dos encargos sociais e previdenciários correspondentes ao mês da última nota fiscal ou fatura vencida, compatível com os empregados vinculados à execução contratual. Para isso, é exigido pelo fiscal do contrato que a empresa apresente o espelho da folha de pagamento dos empregados, o comprovante de recolhimento do FGTS dos empregados e, ainda, comprovante de pagamento do INSS e vale-alimentação.

Pelas informações contidas no contrato, mediante o espelho da folha de pagamento e dados informados no sistema do FGTS, o fiscal da contratante analisa previamente, anterior ao pagamento da nota fiscal, se a empresa vem efetuando corretamente a remuneração devida aos empregados, e também verifica se a empresa vem recolhendo os encargos sociais e previdenciários na forma da legislação vigente. Esses controles são classificados como necessários, no sentido de eximir a responsabilidade do gestor público, fato de existir a responsabilidade subsidiária, como caracterizada na Súmula n.º 331-TST (BRASIL, 2011d), em relação aos encargos da mão de obra colocada à disposição para os serviços.

A respeito disso, o artigo 36 da IN n.º 2/2008 faz referência que o pagamento deve ser efetuado à contratada mediante a apresentação da nota fiscal ou fatura, que deve conter os serviços executados de forma detalhada, na forma do artigo 73 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 2008a). Nesse sentido, a nota fiscal ou fatura deve vir acompanhada de comprovantes relativos ao pagamento da remuneração e das

contribuições sociais (FGTS e previdência social), correspondentes ao mês da última nota fiscal vencida. Quando da rescisão contratual, nos termos do artigo 35 da referida Instrução Normativa, o fiscal deve verificar o pagamento pela contratada das verbas rescisórias. Com isso, percebe-se que existiu a preocupação da Administração quanto às responsabilidades do gestor público, e, para tanto, foi bem evidenciada essa condição no edital.

O artigo 33 da IN n.º 2/2008 ressalta a necessidade de verificação da adequação dos serviços prestados, que devem ser realizados com base em acordo de níveis de serviços, pactuados entre as partes. Nesse sentido, o órgão contratante deve monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços, devendo interferir para corrigir ou aplicar sanções quando verificada a desconformidade na prestação dos serviços (BRASIL, 2008a).

Com isso, a execução dos contratos deve ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que medem os resultados alcançados, como determina o artigo 34 da IN n.º 2/2008, por exemplo, com a verificação dos prazos de execução e a qualidade demandada, a quantidade e a formação dos profissionais exigidas, os recursos materiais utilizados e a rotina dos serviços estabelecida.

Quanto aos índices de produtividade, o artigo 44 da IN n.º 2/2008 traça os índices de produtividade adotados nas condições usuais, por servente em jornada de oito horas diárias (BRASIL, 2008a), como visualizados na Tabela 4.

Tabela 4 - Índices de produtividade dos serviços de limpeza

Abrangência	Produtividade m²
I – áreas internas	
a) pisos acarpetados e pisos frios	600
b) laboratórios	330
c) almoxarifados/galpões	1.350
d) oficinas	1.200
e) áreas com espaços livres (saguão, hall e salão)	800
II – áreas externas	
a) pisos pavimentados adjacentes/contíguos às edificações	1.200
b) varrição de passeios e arruamentos	6.000
c) pátios e áreas verdes com alta, média e baixa frequência	1.200

d) coleta de detritos em pátios e áreas verdes com frequência diária	100.000
III – esquadrias externas	
a) face externa com exposição à situação de risco	110
b) face externa sem exposição à situação de risco	220
c) face interna	220
IV – fachadas envidraçadas	110
V – áreas hospitalares e assemelhados	330

Fonte: IN n.º 2/2008-SLTI/MP (BRASIL, 2008a).

Os serviços serão contratados com base na área física a ser limpa. Nesse sentido, é estabelecida uma estimativa do custo por metro quadrado de área, em que devem ser observadas as peculiaridades quanto à produtividade, a periodicidade e a frequência com que cada tipo de serviço deve ser realizado, e as condições do local onde serão realizados. Ainda é considerada no custo a proporção de encarregados para a quantidade de serventes.

As produtividades definidas são apenas um referencial, fato da própria Instrução Normativa de serviços (2008) no parágrafo único do seu artigo 43, definir que os órgãos poderão utilizar as experiências e os parâmetros de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão de obra, reforçando a busca de fatores econômicos favoráveis à administração pública. Isso é reforçado no artigo 47, ao estabelecer que as produtividades definidas na Instrução Normativa podem ser alteradas pelo órgão contratante, desde que devidamente justificadas e aprovadas pela autoridade competente.

Dessa forma, o que foi verificado nos processos de contratação dos serviços de limpeza e conservação (P3 e P7) é que as produtividades estabelecidas são diferenciadas, mas foram claramente informadas no termo de referência e no edital, no sentido de a empresa tomar conhecimento prévio da produtividade e das áreas, para elaborar sua proposta comercial e definição da quantidade de empregados necessários para os serviços.

A IN n.º 2/2008, nos artigos 44 e 50, apresenta as características de unidades de medida para a contratação de serviços de limpeza e conservação e para os serviços de vigilância, mas considerando as peculiaridades de cada tipo de serviços que envolva a locação de mão de obra, estes podem ser adaptados para outros tipos de serviços que podem ser contratados de forma indireta, de acordo com situações relatadas na referida Instrução Normativa.

Para os serviços de vigilância, foram caracterizados postos de serviços com escalas de trabalho, como demonstrados na Tabela 5.

Tabela 5 - Escala de trabalho dos postos serviços vigilantes

Escala de trabalho	Quantidade
I – 44 (quarenta e quatro) horas semanais diurnas, de segunda a sexta-feira	1 (um) vigilante
II - 12 (doze) horas diurnas, de segunda-feira a domingo	2 (dois) vigilantes em turnos de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas
III – 12 (doze) horas noturnas, de segunda-feira a domingo	2 (dois) vigilantes em turnos de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas
IV – 12 (doze) horas diurnas, de segunda-feira a sexta-feira	2 (dois) vigilantes em turnos de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas
V – 12 (doze) horas noturnas, de segunda-feira a sexta-feira	2 (dois) vigilantes em turnos de 12 (doze) x 36 (trinta e seis) horas

Fonte: IN n.º 2/2008-SLTI/MP (BRASIL, 2008a).

No artigo 50, § 2.º, da IN n.º 2/2008, é definido que poderão ser caracterizados outros tipos de postos, desde que comprovada a vantagem econômica para a Administração, e considerado também os acordos, convenções ou dissídios coletivos da categoria. Nesse sentido, há de ser considerado que os valores dos postos de serviços identificados como IV e V, na Tabela 5 deste estudo, não podem ser superiores aos preços dos demais postos, considerando que os profissionais locados nesses postos estariam realizando uma quantidade menor de horas/mês.

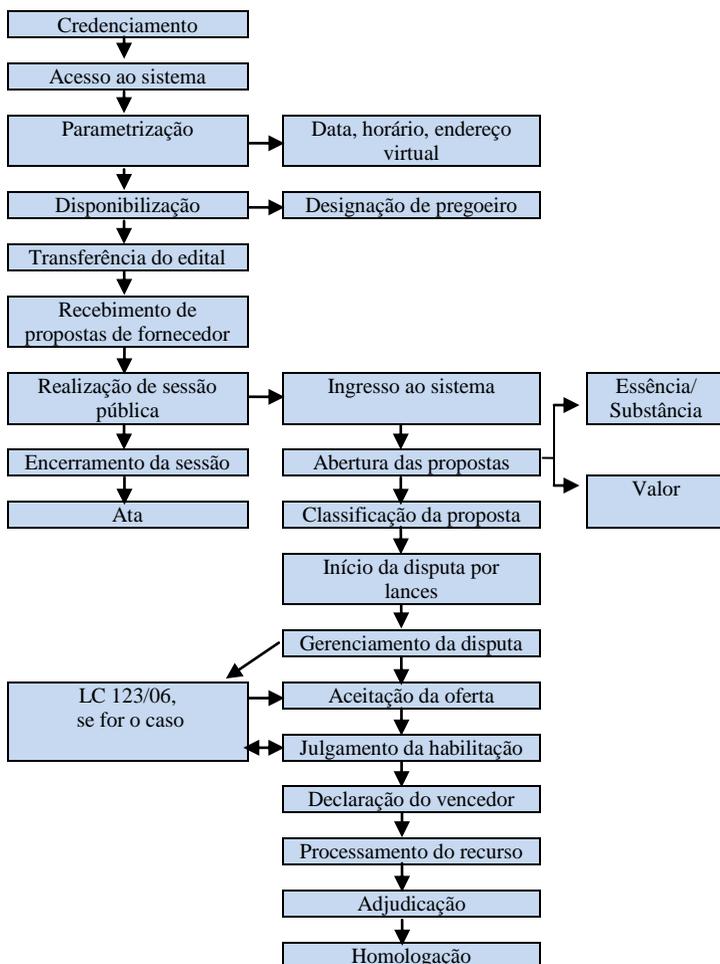
A contratação de serviços pode ser feita também pelo SRP. Nesse sentido, o órgão gerenciador (aquele que vai realizar a licitação), de posse das expectativas de necessidade, define o grupo de serviços que poderá ser cotado pelo licitante. As formas de definir as quantidades variam; em alguns casos, é recomendável homem/hora. Essa unidade de medida deve ser utilizada para serviços eventuais, como manutenção predial. Assim, define-se, no SRP, pedreiro, eletricista, pintor, etc., e cada licitante indica o preço da unidade homem/hora.

Desse modo, quando for necessária, por exemplo, a instalação de uma tomada, o agente de administração estima o número de homens/hora para o pintor, o pedreiro e o eletricista necessários, e estes são contratados. Então, cumprida a tarefa, são remunerados. Em outros casos, define-se o serviço pretendido, indicando o produto, para evitar a caracterização do vínculo de emprego, reduzindo a subordinação direta

dos empregados. A administração pública federal, nesse sentido, vem recomendando que a terceirização de serviços se faça pela definição do resultado pretendido. Para Fernandes (2008), vêm existindo vários serviços que estão sendo contratados com essa configuração, e um exemplo disso são os serviços de limpeza e conservação, que vêm sendo definidos pela área a ser conservada e limpa.

Na Figura 4, pode-se observar o fluxo operacional do pregão eletrônico na sua fase externa. Nessa fase, o pregoeiro é responsável para conduzir todo o processo da licitação até a adjudicação prévia do licitante que apresentou a melhor proposta. Para isso, ele pode contar com auxílio das equipes de apoio e técnica.

Figura 4 - Fluxograma do pregão eletrônico



Fonte: Santana (2009, p. 488)

Nas atividades do pregão, Justen Filho (2013a) classifica que o pregoeiro dispõe de enorme poder pessoal, acompanhado de correspondente responsabilidade, motivo pelo qual sua escolha, embora livre, deve ser feita com extremo cuidado. Para o autor, essa concentração de poderes em uma única pessoa apresenta riscos, sendo o

maior deles o de prevalecer-se de sua posição privilegiada para, aparentemente dando cumprimento à lei e às normas editalícias, visar ao favorecimento de uma das partes em prejuízo de outras.

Tal comportamento configuraria aquilo que Meirelles (1990 apud DALLARI, 2007) tipifica como desvio de poder, ou desvio de finalidade, pois embora atue nos limites de sua competência, o pregoeiro pratica o ato por motivos ou com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público, visando a fins não desejados pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal. Para Dallari (2007), a conduta é uma violação disfarçada, dissimulada da lei. É uma ilicitude agravada pela imoralidade, pela intenção de burlar, o que somente pode ser evidenciado por meio de um feixe convergente de indícios.

Nas suas atribuições, o pregoeiro deve atentar para os aspectos contábeis e orçamentários das despesas decorrentes do futuro contrato. Não basta verificar se foi feita a simples e genérica indicação da existência de dotação orçamentária para o atendimento da despesa. Atualmente, em face dos dispositivos da LRF (2000b), essa verificação deve ser muito mais cuidadosa, pois pode implicar responsabilidades (DALLARI, 2007).

No Quadro 14 foi demonstrada a atuação do pregoeiro no procedimento operacional das etapas do pregão eletrônico.

Quadro 14 - Procedimento operacional do pregão eletrônico

Procedimentos	Atuação do pregoeiro
O pregoeiro recebe em até três dias úteis, anteriores à data da abertura da sessão pública, pedidos de esclarecimentos, e dois dias úteis para impugnações; ele responde, no prazo de 24h, os esclarecimentos e as impugnações.	
Ingresso no sistema	O pregoeiro realiza o procedimento licitatório eletrônico no dia e hora da sessão pública divulgada no edital.
Abertura e classificação das propostas	Verifica as propostas apresentadas se estas estão em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital; desclassifica a proposta, se for o caso, e registra no sistema com acompanhamento em tempo real por todos os participantes; classifica as propostas que estão em conformidade e aguarda o sistema eletrônico fazer a ordenação automática das propostas classificadas.
Início da disputa por lances	Dá início à fase competitiva de lances consecutivos dos licitantes no sistema eletrônico. Os licitantes, por

	<p>sua vez, oferecem lances sucessivos, observando as regras estabelecidas no edital, e não serão aceitos dois os mais lances iguais, prevalecendo aquele que for recebido e registrado primeiro. Os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do menor lance registrado (nesse momento é vedada a identificação do licitante).</p>
Gerenciamento da disputa	<p>Decide o momento do encerramento da etapa de lances da sessão pública. O sistema eletrônico, nesse sentido, encaminha aviso de fechamento iminente dos lances, período de tempo de até 30 (trinta) minutos, aleatoriamente determinado, findo o qual será automaticamente encerrada a recepção de lances. O pregoeiro pode encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado o lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta. Isso via sistema eletrônico, com acompanhamento dos demais licitantes.</p>
Aceitação da oferta	<p>Examina a proposta classificada em primeiro lugar, quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para a contratação.</p>
Julgamento da habilitação	<p>Solicita ao licitante que apresentou a melhor proposta que encaminhe via transmissão eletrônica os documentos de habilitação (no período definido no edital). Se os documentos estiverem conforme as disposições do edital, será declarado imediatamente o vencedor do certame. Isso é informado no sistema eletrônico. Mas se estiver desconforme, o pregoeiro examina a proposta subsequente, e assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao estabelecido no edital.</p>
Declaração do vencedor	<p>Depois de verificado se houve manifestação de intenção de interposição de recurso, se não houve, o pregoeiro adjudica a empresa que apresentou a melhor proposta, elabora ata da sessão, e encaminha o processo para a autoridade superior homologar. Entretanto, se houve a manifestação de recurso, o pregoeiro registra na ata o prazo de três dias úteis para as empresas encaminharem as razões do recurso, e mais três dias úteis para as contrarrazões, e elabora a ata da sessão.</p>
Processamento do	<p>Responde o recurso no prazo de três dias úteis e</p>

recurso	encaminha para a autoridade superior proferir decisão. Recebe a decisão da autoridade superior, e se a decisão é manter o vencedor, o pregoeiro registra a decisão no sistema eletrônico e envia o processo para a autoridade proferir a adjudicação e homologação. Mas se a decisão é acatar o recurso e inabilitar o vencedor, o pregoeiro realiza as alterações no sistema eletrônico e solicita os documentos de habilitação ao segundo classificado e realiza negociação, se for o caso. (Retoma o fluxo).
---------	---

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

No pregão eletrônico, o pregoeiro é titular da competência para os atos de instauração, desenvolvimento e conclusão da disputa pela internet. Essa atividade será vinculada pelo que foi estabelecido no edital. Mas haverá margem de discricionariedade no tocante à evolução dos atos do pregão e, também, quanto à determinação do encerramento da disputa. Desse modo, cabe ao pregoeiro dirigir a etapa de lances.

Dallari (2007) reitera ainda que a conduta ilícita disfarçada não resiste a um exame feito por critérios de razoabilidade. O pregoeiro, nesse sentido, não dispõe de poderes absolutos, não atua isoladamente, sem qualquer controle, ele pode e deve ser coadjuvado por uma equipe de apoio, integrada preferencialmente e em sua maioria por servidores dos quadros permanentes da Administração. Para ele, a equipe de apoio deve ser formada por pessoas com capacidade efetiva para prestar o necessário suporte ao pregoeiro, vinda preferencialmente da área que requisitou a abertura do processo licitatório, e com conhecimento das peculiaridades do objeto do futuro contrato.

Justen Filho (2013a) ressalta que os membros da equipe de apoio estão sujeitos às regras gerais acerca de responsabilidade civil, penal e administrativa. Ainda que a decisão não incumba poder decisório, são responsáveis por todas as ações e omissões que praticarem no âmbito de suas atividades. Mais do que isso, poderão ser responsabilizados pessoalmente caso omitam-se a propósito de irregularidades que cheguem a seu conhecimento.

Ainda, para o jurista, se o membro da equipe de apoio julgar que o pregoeiro praticou irregularidade, deve comunicar a ocorrência à autoridade superior. Mas, também, poderá manifestar-se de público, por ocasião de qualquer ato do pregão. O pregoeiro não disporá de poder de polícia para impedir a manifestação, desde que externada segundo as

regras da urbanidade e no momento oportuno, nem lhe será facultado impedir que a denúncia conste da ata.

Nesse sentido, não é somente a atuação do pregoeiro e da equipe de apoio que devem estar dentro dos parâmetros da legalidade, das normas e dos procedimentos operacionais. O licitante também tem o ônus de dominar o funcionamento do sistema. Para Justen Filho (2013a), o licitante não pode invocar a ignorância técnica para eximir-se dos efeitos negativos eventualmente derivados da ausência das condutas corretas.

A não observância de mensagens encaminhadas por meio do sistema eletrônico pode conduzir à desclassificação do interessado. Desse modo, o licitante, depois de remeter sua proposta, terá o encargo de conectar-se para participar da sessão pública, em data e horário que foi definido no edital (observando a hora de Brasília). Para isso, ele deve valer-se de sua chave de identificação e de sua senha, para o fim específico de formular lances.

4.3 MANUAL DE ORIENTAÇÃO AOS GESTORES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS

Procurou-se relacionar, neste capítulo, informações que visam a orientar os gestores das instituições federais de ensino superior quanto aos procedimentos das contratações de serviços. Foram retratados, inicialmente, de forma genérica, os procedimentos básicos que são importantes na fase inicial da licitação, com a elaboração de modelos de instrumentos que direcionam o gestor para determinadas características em relação aos serviços e, ainda, quanto às responsabilidades e obrigações das partes envolvidas, as quais são essenciais nas contratações de serviços.

4.3.1 A importância da fase interna da licitação

Na fase interna da licitação, constam os requisitos para a instauração do processo da licitação. Para a contratação de obras ou serviços de engenharia, nos termos da Lei n.º 8.666/93, artigo 7.º, §§ 2.º e 6.º, é necessária a existência, sob pena de nulidade dos atos praticados e responsabilidades dos agentes, dos seguintes documentos: o projeto básico ou executivo com os elementos definidores do objeto, suficientes

para a estimativa de seu custo final e prazo de execução; o orçamento detalhado com a composição dos custos unitários; os recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações previstas (BRASIL, 1993).

O projeto básico fundamenta-se em estudos preliminares de viabilidade técnica, incluindo impacto ambiental, e possibilita a avaliação do custo da obra e os métodos de execução. Considerando as alíneas “a” à “f” do inciso IX do artigo 6.º da Lei n.º 8.666/93, no projeto básico devem constar obrigatoriamente os seguintes elementos (Quadro 15), acompanhados de respectivas especificações.

Quadro 15 - Elementos e requisitos do projeto básico (alíneas do artigo 6.º, inciso IX, da Lei n.º 8.666/93)

Alíneas	Elemento	Requisitos
a	DESENVOLVIMENTO DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA:	visão global da obra identificação clara dos elementos constitutivos
b	SOLUÇÕES TÉCNICAS:	globais e localizadas detalhadas que minimizem reformulações/ variantes no Projeto Executivo e na execução
c	IDENTIFICAÇÃO DE:	tipos de serviços materiais e equipamentos especificações para melhores resultados
d	INFORMAÇÕES QUE POSSIBILITEM ESTUDO/ DEDUÇÃO DE:	métodos constitutivos instalações provisórias condições organizacionais
e	SUBSÍDIOS PARA MONTAGEM DO PLANO DE LICITAÇÃO E GESTÃO DA OBRA:	programação estratégia de suprimentos normas de fiscalização outros dados
f	ORÇAMENTO DETALHADO DO CUSTO GLOBAL DA OBRA	QUANTITATIVOS: serviços fornecimentos

Fonte: Motta (2011 p. 159).

O projeto executivo é o detalhamento do projeto básico de forma a orientar pormenorizadamente a execução. É admitido que o projeto

executivo seja desenvolvido concomitantemente com a obra, entretanto este não poderá alterar o objeto licitado, sob pena de gerar a realização de nova licitação. Como recomendação prática do TCU, por meio de acórdãos¹², é referência que o projeto básico e o projeto executivo devem conter a exigência explícita de que, durante e após a execução de obras e serviços de engenharia, o contratado apresente o documento denominado execução *as built* (como construído, como montado), contendo as soluções adaptativas que tenham sido necessárias ao desenvolvimento da obra, bem como suas justificativas (MOTTA, 2011).

No projeto básico, definem-se a finalidade e as características do objeto licitado, cabendo ao projeto executivo o detalhamento da execução da obra. No curso da execução, caso sejam alteradas as finalidades e características do projeto inicial, então se estará diante de novo objeto, e com isso a necessidade de nova licitação. O mesmo não ocorre em face de alterações da forma de execução do objeto, impostas por razões de ordem técnica apuradas por ocasião do desenvolvimento do projeto executivo.

Uma questão que convém ressaltar a respeito da elaboração de projetos para as contratações públicas seria o procedimento de manifestação de interesse da iniciativa privada (PMI), que foi objeto previsto pelo Decreto Federal n.º 5.977/06 (BRASIL, 2006a), que regulamentou a Lei n.º 11.079/04 (BRASIL, 2004a), voltada às PPPs (parcerias público- privadas). O referido decreto regulamentou o artigo 3.º *caput* e § 1.º da Lei n.º 11.079/04.

Por tal procedimento, o particular (pessoa física ou jurídica) elabora e apresenta, à administração pública, projetos, estudos, levantamentos ou investigações, relativos a determinado projeto já definido como prioritário pelo Poder Público. Tais estudos podem ou não ser aproveitados em futura licitação para a contratação de PPPs. Se esses estudos não forem aproveitados, o particular não terá qualquer direito ao ressarcimento pelos custos com a sua elaboração (Decreto n.º 5.977/06, artigo 5.º, inciso IV e artigo 7.º). No entanto, se tais projetos, estudos, levantamentos e investigações forem utilizados para a

¹² TCU, Acórdão 1414/2003, itens: 9.1.5 e 9.1.6; TCU, Acórdão 2248/2008, item 9.2.1.

realização de licitação, o licitante vencedor (e não a administração pública) deverá ressarcir ao seu autor os custos incorridos (artigo 14, do referido Decreto) (BRASIL, 2006a).

Nesse sentido, pode-se entender que o PMI representa um importante meio de a sociedade colaborar com o poder público na estruturação de outros projetos, e pode ser uma ferramenta essencial, principalmente nos casos de concessões envolvendo serviços públicos em setores com menor tradição nesse sentido, nos quais ainda não ocorreram licitações objetivando a contratação de concessões comuns e de parcerias público-privadas.

Existe outro documento que define as condições genéricas de execução da prestação dos serviços, tratado pelo regulamento federal do pregão comum (Decreto n.º 3.555/00, artigo 8.º, inciso II) e no eletrônico (Decreto n.º 5.450/05, artigo 9.º, inciso I) como termo de referência. Pelo que os normativos estabelecem, o termo de referência deve retratar a avaliação do custo a ser admitido pela Administração, a definição dos métodos e do prazo de execução do contrato e a fixação da estratégia de suprimento. Assim, a função e a natureza do termo de referência equivalem-se às do projeto executivo, previsto no inciso X do artigo 6.º da Lei n.º 8.666/93.

As condições definidas no termo de referência ou projeto básico ajudam na elaboração do edital, vinculam os documentos necessários para a habilitação da empresa, a forma de apresentação da proposta (se preço unitário ou global), os prazos de execução dos serviços (se continuados ou por período certo de tempo), as unidades de medida que irão constar como anexo e que irão auxiliar na definição do valor da proposta comercial. São incluídos, também como anexo do edital, o modelo de planilha de composição de custo, a minuta do contrato, os orçamentos estimativos em planilhas de quantitativos e preços unitários, as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

O edital é o instrumento que vai reger a licitação, desse modo ele deve passar previamente pela análise jurídica, com atenção para os elementos que compõem os documentos de habilitação, visto que os estes variam de acordo com o serviço a ser contratado. Eles estão previstos nos artigos 27 a 31 da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993). A habilitação jurídica é a comprovação da existência, da capacidade de fato e da titularidade de condições para contratar com a administração pública. A comprovação da habilitação jurídica apresenta variações em face da natureza e das peculiaridades do sujeito licitante. Já pela

regularidade fiscal, é verificado se o sujeito encontra-se regulamente inscrito perante os cadastros públicos de contribuintes, e não constem débitos fiscais em seu nome (JUSTEN FILHO, 2011).

A qualificação técnica, nos termos da Lei n.º 8.666/93, é a comprovação documental da idoneidade técnica para execução do objeto a ser licitado (BRASIL, 1993), mediante a demonstração de experiência anterior na execução de contrato similar e da disponibilidade do pessoal e de equipamentos indispensáveis. A administração pública, entretanto, não tem liberdade para impor exigências quando a atividade a ser executada não apresentar complexidade nem envolver graus mais elevados de aperfeiçoamento. A qualificação técnica a ser exigida não é apenas teórica, é também efetiva, concreta e prática. Nesse sentido, a empresa deve ter a titularidade de condições práticas e reais de execução do contrato. Justen Filho (2011) ressalta que, em vez do exame apenas teórico do exercício da atividade, as exigências voltam-se para a efetiva condição prática de desempenhar satisfatoriamente o objeto licitado.

A documentação pertinente à qualificação técnica limita-se aos documentos relacionados no artigo 30 da Lei de Licitações (1993). A demonstração requerida no inciso II, relativa à aptidão para desempenho, no caso de obras e serviços, faz-se mediante atestados de entidade governamental ou privada, certificados pela entidade profissional competente, como estabelece o artigo 30, §1.º. As exigências relativas à capacitação técnico-profissional é relativa à comprovação de que o licitante possui em seu quadro permanente, na data prevista para a entrega da proposta, profissional de nível superior (ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente) detentor de atestado de responsabilidade técnica.

Para Mello (2013), nesse contexto, está claro que será admitida comprovação mediante certidões e atestados de obras e serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior à do objeto licitado. No entanto, não são admitidas exigências de comprovação de atividade ou aptidão com limitações de tempo, de época ou ainda de locais específicos, assim como quaisquer outras não previstas na lei e que inibam a participação no certame.

Considerando-se a Lei de Licitações (1993), na qualificação econômico-financeira está a comprovação documental da titularidade de recursos financeiros e de situação econômica adequada à satisfatória execução do objeto da contratação, devendo os serviços serem executados com recursos próprios do contratado. Assim, ele deve dispor

de recursos financeiros para custeio das despesas (de mão de obra, de matérias-primas, de maquinário, de tecnologia) necessárias ao cumprimento das obrigações advindas do contrato.

A exigência da comprovação, por meio de documentos emitidos pela Administração, de que a licitante tem conhecimento das informações necessárias e do local da execução do objeto, tem previsão legal, mas, para Cairo (2007), deve ser aplicada de forma cuidadosa. Para ele, existe a necessidade de que a Administração demonstre sua utilidade para cada caso.

O que deve determinar a exigência em cada processo é o vulto e a complexidade da contratação. Cada licitação, portanto, pode ter exigências distintas. A idoneidade financeira da licitante, por sua vez, é comprovada pela apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, e para as empresas que tenham sido constituídas há menos de um ano, para Cairo (2007), tem prevalecido pela doutrina o entendimento de que pode ser apresentado o balanço de abertura da empresa, sem prejuízo do atendimento dos demais requisitos de habilitação.

A respeito disso, o registro do balanço patrimonial na Junta Comercial é obrigatório para que possa produzir efeitos perante terceiros. Desse modo, a empresa licitante, quando apresentá-lo como condição de habilitação, deve apresentar também transcrição e arquivamento do balanço naquele órgão, o que lhe confere validade e eficácia. Pelo texto do artigo 36, da Lei n.º 8.934/94, os demonstrativos contábeis deverão ser apresentados para arquivamento na Junta, dentro de trinta dias de sua assinatura.

O artigo 165 do novo Código Civil (Lei n.º 10.406/02) ordena à sociedade limitada que, ao término de cada exercício social, proceda à elaboração do inventário, do balanço patrimonial e do balanço de resultado econômico. O artigo 179, nesse sentido, determina ao empresário e à sociedade empresária levantar anualmente o balanço patrimonial e o de resultado econômico (BRASIL, 2002c). Entretanto, a respeito disso, para Motta (2011), o problema consiste, concretamente, nos prazos referentes à exigibilidade de tais documentos, para fins de habilitação. Por vezes, coloca-se nítido impasse entre a exigência do balanço e o fator temporal.

Pereira Junior (2008) conclui a respeito, no sentido de que parece razoável fixar a data de 30 de abril como a data do termo final do prazo para o levantamento dos balanços, e a partir do primeiro dia de maio como a data do termo inicial de sua exigibilidade. Com isso, antes

dessas datas, somente seriam exigíveis os balanços do exercício anterior ao encerrado. Assim, por exemplo, de janeiro a abril de 2013, se for preciso apresentar o balanço como prova de qualificação econômico-financeira, será exigível o referente a 2011.

Justen Filho (2013a) lembra, no entanto, uma questão peculiar que pode ocorrer em se tratando de situações que a licitante não seja sociedade mercantil, a de que para esta não há determinação sobre o regime de contabilização. Para ele, é evidente a obrigatoriedade da observância de práticas compatíveis com os princípios fundamentais de contabilidade, pois o Novo Código Civil impõe aos administradores das chamadas sociedades simples – equivalentes às atuais sociedades civis – o dever da apresentação anualmente do balanço patrimonial e o resultado econômico.

Para a avaliação econômico-financeira das empresas licitantes, a Lei de Licitações (1993) não estabeleceu os índices a serem adotados, para isso, remete àqueles fornecidos pela ciência da contabilidade e pelas regras usuais. No âmbito da União, visando à padronização das exigências dessa natureza, ao estabelecer as regras do SICAF (Instrução Normativa n.º 2/2010-SLTI/MOG), foi exigido que nos editais dos órgãos integrantes do SISG fossem observadas as regras indicadas em suas instruções normativas, no qual relaciona os índices quanto à liquidez geral, solvência geral e liquidez corrente (BRASIL, 2010f).

Para Cairo (2007), as exigências, no entanto, devem ser feitas somente quando o volume da contratação assim o exigir. Os índices permitirão aferir, dentre outras coisas, o grau de endividamento da licitante. Enquanto o índice de liquidez permite que o licitante demonstre possuir capacidade de pagamento, de acordo com os prazos e cronogramas previstos, o índice de liquidez corrente permite que o licitante demonstre possuir capacidade de pagamento de despesa em curto prazo.

O legislador facultou ao gestor a possibilidade de exigir capital mínimo ou patrimônio líquido nos termos do artigo 31 da Lei n.º 8.666/93, no limite de dez por cento em relação ao valor estimado da contratação. Tal exigência deve ser devidamente justificada no processo, demonstrando a utilidade da exigência em face de possíveis riscos para a Administração. No pregão é perfeitamente viável exigir o percentual em relação ao valor contratado (e não em relação ao estimado), em razão da inversão das fases da proposta e habilitação, se comparado com as demais modalidades de licitação. A autoridade competente, nesse

sentido, deve ter a sensibilidade necessária para avaliar a circunstância e o risco para a Administração em cada processo (CAIRO, 2007).

A Lei n.º 12.440/11 alterou a redação dos artigos 27 e 29 da Lei n.º 8.666/93 e previu a exigência de comprovação da regularidade trabalhista, que consiste na comprovação documental de que, perante a Justiça do Trabalho, não constam, em nome do licitante, débitos inadimplidos exigíveis e não garantidos (BRASIL, 2011c).

Outra condição de habilitação é o dispositivo constitucional do inciso XXXIII do artigo 7.º da Constituição Federal (1988), que impõe a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito anos, e de qualquer trabalho aos menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de catorze anos de idade. O Decreto Federal n.º 4.358/02 (BRASIL, 2002a), nesse sentido, regulamentou o inciso V do artigo 27 da Lei n.º 8.666/93, prevendo, com isso, a apresentação de uma declaração de regularidade para contemplar essa exigência constitucional.

Os documentos necessários à habilitação em qualquer de seus aspectos podem ser substituídos por certificados de registro cadastral, desde que previsto no edital. Na esfera federal, são dispensáveis, por sua vez, os documentos de habilitação que já constam do SICAF.

Nesse sentido, o SICAF tem por finalidade cadastrar e habilitar parcialmente os interessados (pessoas físicas e jurídicas) a participar de licitações realizadas por órgãos e entidades da administração pública federal, integrantes do SISG, bem como acompanhar o desempenho dos fornecedores cadastrados e ampliar as opções de compra do Governo Federal, ao dispor de fornecedores previamente cadastrados.

Niebuhr (2011) assinala que a sistemática de habilitação na modalidade pregão não é a mesma das demais modalidades regidas pela Lei n.º 8.666/93. No pregão é para ser mais simples, conferindo competência aos agentes administrativos para avaliarem com discricionariedade quais os documentos que devem ser exigidos, que sejam relevantes e importantes para a habilitação das empresas.

A preocupação do gestor também está na designação do pregoeiro e da equipe de apoio, para atuar no processo de licitação. Para o exercício da função, o pregoeiro precisa possuir qualificação profissional e perfil adequado. A qualificação profissional diz respeito a habilidades desenvolvidas no exercício da função administrativa, à participação em cursos e treinamentos específicos voltados à formação e capacitação, não apenas no tocante aos aspectos práticos e procedimentais do certame licitatório, como também a questões relativas

à informática, especialmente, a operacionalização de *software* a ser utilizado nos pregões eletrônicos.

Pelo regulamento do pregão eletrônico, o pregoeiro tem uma função ampla de coordenação do processo licitatório. Para Justen Filho (2013a), a ele é demandado que tenha personalidade extrovertida, conhecimento jurídico e técnico razoáveis, raciocínio ágil e espírito esclarecido. A ele cabem as atribuições de controle e condução das atividades administrativas acessórias e de todas as atividades pertinentes ao desenvolvimento da etapa externa do pregão.

Nesse sentido, a Administração deve desencadear uma licitação (ou um procedimento de contratação direta), se dispuser de elementos técnicos e materiais a respeito da forma de satisfação dos interesses pretendidos pela administração pública. Não se pode produzir contratação sem definição dos custos, dos prazos, das tecnologias e de todos os demais detalhes a respeito do futuro contrato, e não é viável remeter a solução de possíveis dificuldades e problemas para o momento posterior à formalização da contratação.

4.3.2 Termo de referência

O termo de referência consiste na formalização documental das avaliações da Administração. Nele estão evidenciadas as projeções administrativas a respeito da futura contratação, de modo a assegurar que a Administração tenha ciência sobre as exigências que serão impostas a si e ao licitante que vier a ser contratado. A especificação minuciosa contida no regulamento do pregão eletrônico assemelha o termo de referência a um projeto executivo.

Para Justen Filho (2013a), o termo de referência muitas vezes apresenta características de simplicidade, que decorrem da natureza comum do objeto. A ausência do termo de referência ou a existência de defeitos pode conduzir à invalidade do certame. A responsabilidade pela sua elaboração é do órgão requisitante, e a aprovação será da autoridade competente, que deve fazer um exame motivado, em que será indispensável considerar os dados técnicos e financeiros.

No que diz respeito ao seu conteúdo mínimo, a nova regulamentação do pregão eletrônico estabelece que o termo de referência deve conter elementos capazes de proporcionar avaliação do custo pela Administração, isso diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de

acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, tudo de forma clara, concisa e objetiva. Para Guimarães (2007), outra inovação introduzida pela nova regulamentação diz respeito à sua aprovação por uma autoridade competente, tratando-se de ato de controle de natureza decisória e vinculante.

No Quadro 16, considerando-se as informações da IN n.º 2/2008, foi elaborado um modelo de termo de referência para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, para realizar os serviços em ambiente da contratante. Para tanto, foram adaptadas as informações retiradas do modelo de termo de referência disponibilizado pela Consultoria Jurídica-União no Estado de São Paulo (CJU/SP)¹³.

Quadro 16 – Termo de referência para serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra

MODELO DE TERMO DE REFERÊNCIA – SERVIÇOS CONTINUADOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA		
1. OBJETO		
Contratação da prestação de serviços continuados de “xxx”, com execução mediante o regime de “xxx”, para atender às necessidades do “xxx – nome do órgão licitante”, conforme especificações e quantitativos, diretamente relacionados à unidade de medida, como estabelecidos:		
Exemplo 1: contratação de serviços de vigilância		
Item	Descrição/especificação	Quantidade/postos de serviços
1		
2		
...		
<u>OU</u>		
Exemplo 2: contratação de serviços de limpeza e conservação		
Item	Descrição/especificação	Quantidade de área (m ²)
1		
2		
...		

¹³ Os modelos disponibilizados pela CJU/SP, e aproveitados parcialmente neste estudo, não têm conotação de normativo, apenas representam o entendimento da Advocacia Geral da União, segundo os normativos.

Por vezes, a exigência de determinado requisito ambiental deriva de imposição normativa, editada pelos órgãos de proteção ao meio ambiente (Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, IBAMA, Ministério do Meio Ambiente, etc.). Nesses casos, a especificação técnica do objeto deve ser definida de acordo com as determinações da norma vigente. Nos demais casos, cabe à entidade a opção pelas especificações do objeto que melhor atendam às exigências ambientais. Tal decisão deve ser motivada com base em critérios técnicos.

2. JUSTIFICATIVA

A execução dos serviços em questão atenderá às necessidades de “xxx”.

3. FORMA DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

Os serviços serão executados conforme discriminado abaixo: *(relacionados a seguir dois exemplos, cuja contratação convém que seja realizada de forma separada).*

Exemplo 1: contratação de serviços de vigilância

Item/ tipo de posto de serviço*	Local de execução	Quantidade/ postos	Horário/período	Carga horária
Item 1 - Posto de serviço 1	X1	1	8 às 18 horas com intervalo de 2 horas	44 horas semanais
Item 2 – Posto de serviço 2	X2	2	12 x 36 horas noturnas	12 x 36 horas (de segunda a domingo, envolvendo dois profissionais no posto)
Item 3 – Posto de serviço 3	X3	3	7 às 19 horas	12 x 36 horas (de segunda a sexta, envolvendo dois profissionais no posto)

* relatar os tipos de postos de serviços que são necessários. O tipo de posto é caracterizado por sua localização e horário diferenciado.

OU

Exemplo 2: contratação de serviços de limpeza e conservação

Item/ tipo de área	Local de execução/quantidade de área (m ²)	Produtividade/Unidade de medida (m ²)*	Período/horário	Carga horária
Item 1 /área interna tipo 1	X1/1000	800	8 horas diárias (diurno)	44 horas semanais

Item 2/ área interna tipo 2	X2/2000	900	8 horas diárias (diurno)	44 horas semanais
Item 3/ área interna tipo 3	X3/3000	660	6 horas diárias (15 às 21 horas)	36 horas semanais
Item 4 /área externa	X4/4000	1200	8 horas diárias	44 horas semanais
Item 5/ área de esqua- drias	X5/5000	200	8 horas diárias	44 horas semanais
* Se as produtividades para as respectivas áreas forem diferentes das definidas na IN n.º 2/2008, elas devem ser objeto de análise e justificativa da Administração.				

4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

Os serviços devem ser executados com base nos parâmetros mínimos a seguir estabelecidos: *(definir, de acordo com cada serviço, a unidade de medida ou produtividade de referência, expressa pelo quantitativo físico do serviço na unidade de medida adotada).*

5. DESCRIÇÃO DAS TAREFAS BÁSICAS

O serviço compreende a execução das seguintes tarefas básicas: *(descrever as tarefas básicas de acordo com as atribuições específicas do serviço contratado e da realizada de cada órgão)*

6. MATERIAIS A SEREM DISPONIBILIZADOS

Para a perfeita execução dos serviços, a contratada deverá disponibilizar os materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios necessários, nas quantidades estimadas e qualidades a seguir estabelecidas, de acordo com os termos da proposta, promovendo, quando requerido, sua substituição:

(relacionar os instrumentais que forem julgados necessários para os serviços contratados)

Este item somente deverá constar do termo de referência caso os serviços englobem também a disponibilização de material de consumo e de uso duradouro em favor da Administração, devendo, neste caso, ser fixada a previsão da estimativa de consumo e de padrões mínimos de qualidade.

7 OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

7.1 A contratada obriga-se a:

7.1.1 Executar os serviços conforme especificações do termo de referência e de sua proposta, com a alocação dos empregados necessários ao perfeito cumprimento das cláusulas contratuais, além de fornecer os materiais e equipamentos, ferramentas e utensílios necessários, na qualidade e quantidade especificadas no termo de referência e em sua proposta;

- 7.1.2 Reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, no prazo máximo de “xxx (xxx) – dias ou horas”, os serviços efetuados em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou dos materiais empregados, a critério da Administração;
- 7.1.3 Manter o empregado nos horários predeterminados pela Administração;
- 7.1.4 Arcar com a responsabilidade civil por todos e quaisquer danos materiais e morais causados pela ação ou omissão de seus empregados, trabalhadores, prepostos ou representantes, dolosa ou culposamente, à União ou a terceiros;
- 7.1.5 Utilizar empregados habilitados e com conhecimentos básicos dos serviços a serem executados, de conformidade com as normas e determinações em vigor;
- 7.1.6 Manter instalações, aparelhamento e pessoal técnico adequado e disponível para a realização dos serviços;
- 7.1.7 Manter escritório nos municípios de “xxx”, com pessoal qualificado e em quantidade suficiente para gerir o contrato;
- 7.1.8 Instruir seus empregados, no início da execução contratual, quanto à obtenção das informações de seu interesse junto aos órgãos públicos, relativas ao contrato de trabalho e obrigações a ele inerentes, adotando, entre outras, as seguintes medidas:
- 7.1.8.1 Viabilizar o acesso de seus empregados, via internet, por meio de senha própria, aos sistemas da Previdência Social e da Receita do Brasil, com o objetivo de verificar se as suas contribuições previdenciárias foram recolhidas;
- 7.1.8.2 Viabilizar a emissão de cartão cidadão pela Caixa Econômica Federal para todos os empregados;
- 7.1.8.3 Oferecer todos os meios necessários aos seus empregados para obtenção de extratos de recolhimentos de seus direitos sociais, preferencialmente por meio eletrônico, quando possível;
- 7.1.9 Vedar a utilização, na execução dos serviços, de empregado que seja familiar de agente público ocupante de cargo em comissão ou função de confiança no órgão contratante, nos termos do artigo 7.º do Decreto Federal n.º 7.203/10, que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal;
- 7.1.10 Disponibilizar à contratante os empregados devidamente uniformizados e identificados por meio de crachá, além de provê-los com os Equipamentos de Proteção Individual - EPIs, quando for o caso;
- 7.1.11 Apresentar à contratante, no início das atividades, e sempre que houver substituição de empregado na execução do contrato, relação nominal constando nome, endereço residencial e telefone dos empregados colocados à disposição da Administração, bem como as respectivas Carteiras de Trabalho e Previdência Social – CTPS, devidamente preenchidas e assinadas, para fins de conferência;
- 7.1.12 Apresentar à contratante, sempre que solicitado, relação contendo nome completo, cargo ou atividade exercida, órgão e local de exercício dos empregados alocados, para fins de divulgação na internet, nos termos do art. 84, §§ 4º e 5º, da Lei nº 12.465/11 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012);
- 7.1.13 Substituir imediatamente, em caso de eventual ausência, tais como, faltas, férias e licenças, o empregado posto a serviço da contratante, devendo identificar previamente o respectivo substituto ao fiscal do contrato;

- 7.1.14 Responder por eventuais prejuízos decorrentes do descumprimento da obrigação constante do item anterior;
- 7.1.15 Responsabilizar-se por todas as obrigações trabalhistas, sociais, previdenciárias, tributárias e as demais previstas na legislação específica, cuja inadimplência não transfere responsabilidade à Administração;
- 7.1.16 Efetuar o pagamento dos salários dos empregados alocados na execução contratual mediante depósito bancário na conta do trabalhador, de modo a possibilitar a conferência do pagamento por parte da Administração;
- 7.1.17 Apresentar, quando solicitado, atestado de antecedentes criminais e distribuição cível de toda a mão de obra oferecida para atuar nas instalações do órgão, a critério da Administração;
- 7.1.18 Não permitir que o empregado designado para trabalhar em um turno preste seus serviços no turno imediatamente subsequente;
- 7.1.19 Não permitir que seus empregados realizem horas extraordinárias fora da jornada normal de trabalho, em finais de semana ou em dias feriados, exceto quando devidamente determinado pela autoridade do órgão para o qual o trabalho seja prestado e desde que observado o limite da legislação trabalhista;
- 7.1.20 Atender de imediato às solicitações da contratante quanto à substituição dos empregados alocados, nos casos em que ficar constatado descumprimento das obrigações relativas à execução do serviço, conforme descrito no termo de referência;
- 7.1.21 Instruir seus empregados quanto à necessidade de acatar as orientações da Administração, inclusive quanto ao cumprimento das normas internas;
- 7.1.22 Instruir seus empregados a respeito das atividades a serem desempenhadas, alertando-os a não executar atividades não abrangidas pelo contrato, devendo a contratada relatar à Administração toda e qualquer ocorrência neste sentido, a fim de evitar desvio de função;
- 7.1.23 Relatar à Administração toda e qualquer irregularidade verificada no decorrer da prestação dos serviços;
- 7.1.24 Fornecer mensalmente, ou sempre que solicitados pela contratante, os comprovantes do cumprimento das obrigações previdenciárias, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e do pagamento dos salários e benefícios dos empregados colocados à disposição da contratante;
- 7.1.25 Não permitir a utilização de qualquer trabalho do menor de dezesseis anos, exceto na condição de aprendiz para os maiores de quatorze anos; nem permitir a utilização do trabalho do menor de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre;
- 7.1.26 Fornecer os uniformes a serem utilizados por seus empregados, conforme disposto no termo de referência;
- 7.1.27 Não repassar quaisquer custos de uniformes e equipamentos a seus empregados;
- 7.1.28 Manter durante toda a vigência do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;
- 7.1.29 Não transferir a terceiros, por qualquer forma, nem mesmo parcialmente, as obrigações assumidas, nem subcontratar qualquer das prestações a que está obrigada, exceto nas condições autorizadas no termo de referência ou na minuta de

contrato;

7.1.30 Arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, inclusive quanto aos custos variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos, tais como os valores providos com o quantitativo de vale transporte, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento ao objeto da licitação, exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados nos incisos do § 1º, do art. 57, da Lei nº 8.666/93.

As condições acima relacionadas são as mínimas necessárias. A IN nº 2/2008 prevê obrigações específicas para os serviços de limpeza e conservação e de vigilância, além disso, a regulamentação de cada profissão também pode trazer outras obrigações específicas, como no caso da exigência de contratação de seguro de vida em grupo para os vigilantes. Por fim, também pode ser necessário que se relacione outras obrigações conforme as necessidades peculiares do órgão a ser atendido e as especificações do serviço a ser executado.

8 OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE

8.1 A contratante obriga-se a:

8.1.1 Proporcionar todas as condições para que a contratada possa desempenhar seus serviços de acordo com as determinações do contrato, do edital e seus anexos, especialmente do termo de referência;

8.1.2 Exigir o cumprimento de todas as obrigações assumidas pela contratada, de acordo com as cláusulas contratuais e os termos de sua proposta;

8.1.3 Exercer o acompanhamento e a fiscalização dos serviços, por servidor especialmente designado, anotando em registro próprio as falhas detectadas, indicando dia, mês e ano, bem como o nome dos empregados eventualmente envolvidos, e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis;

8.1.4 Notificar a contratada por escrito da ocorrência de eventuais imperfeições no curso da execução dos serviços, fixando prazo para a sua correção;

8.1.5 Não permitir que os empregados da contratada realizem horas extras, exceto em caso de comprovada necessidade de serviço, formalmente justificada pela autoridade do órgão para o qual o trabalho seja prestado e desde que observado o limite da legislação trabalhista;

8.1.6 Pagar à contratada o valor resultante da prestação do serviço, na forma do contrato;

8.1.7 Zelar para que durante toda a vigência do contrato sejam mantidas, em compatibilidade com as obrigações assumidas pela contratada, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;

8.1.8 Não praticar atos de ingerência na administração da contratada, tais como:

8.1.8.1 Exercer o poder de mando sobre os empregados da contratada, devendo reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis por ela indicados, exceto quando o objeto da contratação previr o atendimento direto, tais como nos serviços de recepção e apoio ao usuário;

8.1.8.2 Direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas;

8.1.8.3 Promover ou aceitar o desvio de funções dos trabalhadores da contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado;

8.1.8.4 Considerar os trabalhadores da contratada como colaboradores eventuais do próprio órgão ou entidade responsável pela contratação, especialmente para efeito de concessão de diárias e passagens.

9 AVALIAÇÃO DO CUSTO

9.1 O custo estimado “definir: mensal ou global” da contratação.

O termo de referência deve trazer a estimativa do custo da contratação, conforme art. 9º, § 2º, do Decreto federal nº 5.450/05, e art. II, do Decreto federal nº 3.555/00. No entanto, numa licitação por itens, não há uma contratação única, mas sim diversas contratações distintas reunidas num único procedimento licitatório por conveniência. Desta forma, para fins de cumprimento da exigência legal, faz-se necessário que, na licitação por itens, a estimativa do custo seja informada item a item. Para isso convém o uso de uma tabela para maior didática. Caso haja muitos itens, pode ser aproveitada a tabela que integra a descrição do objeto, com o acréscimo de uma coluna reserva para o valor estimado de cada item.

9.2 O custo estimado da contratação e os respectivos valores máximos foram apurados mediante preenchimento de planilha de custos e formação de preços e pesquisas de preços praticados no mercado em contratações similares.

10 CONTROLE DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

10.1 O órgão deve acompanhar e fiscalizar a conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do ajuste, por meio de um representante especialmente designado, na forma dos artigos 67 e 73, da Lei nº 8.666/93, e do artigo 6º, do Decreto nº 2.271/97.

10.1.1 O representante da contratante deverá ter a experiência necessária para o acompanhamento e controle da execução dos serviços e do contrato.

(A fiscalização da execução contratual só pode ser realizada de forma adequada por profissional com experiência na área).

10.2 A fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias da contratada, referentes aos empregados alocados na execução do contrato, deverá seguir o disposto no Anexo IV (Guia de Fiscalização dos Contratos de Terceirização) da IN nº 2/2008, no que couber, sem prejuízo de outras medidas que o órgão julgar necessárias, de acordo com a especificidade do objeto e do local.

10.2.1 A verificação da adequação da prestação do serviço deverá ser realizada com base nos critérios previstos no termo de referência, em especial aqueles relativos aos índices de produtividade.

10.3 O fiscal ou gestor do contrato, ao verificar que houve subdimensionamento da produtividade pactuada, sem perda da qualidade na execução do serviço, deverá comunicar à autoridade responsável para que esta promova a adequação contratual à produtividade efetivamente realizada, respeitando-se os limites de alteração dos valores contratuais previstos no § 1º, do artigo 65, da Lei nº 8.666/93.

10.4 A conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada juntamente com o documento da contratada que contenha a relação detalhada dos mesmos, de acordo com o estabelecido no termo de referência e na proposta, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como: marca, qualidade e forma de uso.

10.5 O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, indicando dia, mês e ano, bem como o nome dos empregados eventualmente envolvidos, adotando as providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais e comunicando a autoridade competente, quando for o caso, conforme o disposto nos §§ 1º e 2º, do artigo 67, da Lei nº 8.666/93.

10.6 A fiscalização não exclui nem reduz a responsabilidade da contratada, inclusive perante terceiros, por qualquer irregularidade, ainda que resultante de imperfeições técnicas, vícios ou emprego de material inadequado ou de qualidade inferior e, na ocorrência desta, não implica em co-responsabilidade da contratante ou de seus agentes e prepostos, de conformidade com o artigo 70, da Lei nº 8.666/93.

10.7 A fiscalização da execução dos serviços abrange as seguintes rotinas: (*caso as especificações do serviço demandem um rotina de fiscalização própria, o órgão deve descrevê-la neste item*).

Município e data “xxx”

Identificação e assinatura do servidor responsável

Aprovo em, “xxx”

Identificação e assinatura da autoridade competente

Fonte: Elaborado pela autora (2013) adaptado da CJU (2012) e com base na IN n.º 2/2008-SLTI/MP.

O termo de referência para a contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra deve conter os elementos previstos nos artigos 15 a 17 da IN n.º 2/2008. Nesse sentido, de acordo com o serviço a ser contratado, a entidade licitante deve analisar a validade de cada uma das exigências contidas na referida instrução normativa e, se entendê-la pertinente, inseri-la no termo de referência.

Considerando-se as questões de consumo sustentável, a Lei n.º 12.305/10 (BRASIL, 2010e), no seu artigo 7.º, inciso XI, definiu que nas aquisições e contratações governamentais deve ser dada prioridade para produtos reciclados e recicláveis e para bens, serviços e obras que

consideram critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis. Para tanto, a Instrução Normativa SLTI/MOG n.º 1/2010 (BRASIL, 2010h), definiu alguns critérios a esse respeito. Assim, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas, tomando-se o cuidado de não restringir injustificadamente a competitividade do certame, como estabelece os seus artigos 1.º e 2.º (CJU, 2012).

Quanto ao parcelamento do objeto, o Tribunal de Contas de União¹⁴ tem firmado entendimento de que o parcelamento de objeto de natureza divisível é, em regra, obrigatório. Assim, a Administração deve promover a licitação por itens num único procedimento licitatório, ou em procedimentos licitatórios distintos, se for o caso, a fim de ampliar o caráter competitivo do certame e, por meio de ampla competição, garantir a contratação da proposta mais vantajosa.

O artigo 3.º, § 3.º, da IN n.º 2/2008, também deixa claro que serviços e materiais independentes devem ser licitados separadamente. Se, todavia, a divisão do objeto for inviável por razão técnica ou econômica, nos termos do artigo 23, § 1.º, da Lei n.º 8.666/93, a opção do gestor público pela licitação conjunta deve ser objetivamente justificada. Nessa situação, é possível a composição do objeto em lotes ou grupos (CJU, 2012).

Os serviços a serem contratados devem enquadrar-se nos pressupostos do Decreto Federal n.º 2.271/97, caracterizando-se como atividades materiais e acessórias, instrumentais ou complementares à área de competência legal do órgão licitante, não inerentes às categorias funcionais abrangidas por seu respectivo plano de cargos. Também, a prestação dos serviços não pode gerar vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize personalidade e subordinação direta (BRASIL, 1997).

A justificativa é um dos momentos mais importantes no início da contratação, em que a autoridade deve descrever, de forma minuciosa, a necessidade da contratação para o órgão. O artigo 15, inciso I, da IN n.º 2/2008, relaciona os principais elementos que devem constar na

¹⁴ Acórdão TCU, Plenário, nº 1314/2010 (BRASIL, 2010i) .

justificativa do termo de referência na contratação dos serviços, conforme a pertinência.

Art. 15. O projeto básico ou termo de referência deverá conter:

I – a justificativa da necessidade da contratação, dispondo, dentre outros, sobre:

- a) motivação da contratação;
 - b) benefícios diretos e indiretos que resultarão da contratação;
 - c) conexão entre a contratação e o planejamento existente, sempre que possível;
 - d) agrupamento de itens em lotes, quando houver;
 - e) critérios ambientais adotados, se houver;
 - f) natureza do serviço, se continuado ou não;
 - g) inexigibilidade ou dispensa de licitação, se for o caso;
 - h) referência a estudos preliminares, se houver.
- (BRASIL, 2008a).

Quanto aos elementos que compõem a tabela com a especificação dos itens de serviços, estes devem ser adaptados de acordo com o objeto a ser contratado e as particularidades de cada tipo de serviço. Para a execução dos serviços, a empresa contratada deve disponibilizar profissionais pertencentes às categorias de ocupação (para o tipo de serviço contratado), conforme o Código Brasileiro de Ocupações (CBO) (artigo 7.º, § 3.º, da IN n.º 2/2008). Pela instrução normativa essa informação deve ficar evidenciada no edital e termo de referência. O CBO, nesse sentido, também pode servir como guia auxiliar na definição dos elementos principais da execução dos serviços, pois traz diversas informações sobre a descrição da ocupação, atividade e características e formação profissional necessária (BRASIL, 2008a).

Pelo inciso VIII, do artigo 15, da IN n.º 2/2008, a exigência de vistoria é excepcional e deve ser devidamente justificada no termo de referência. Assim, sempre que possível, a exigência de vistoria deve ser substituída pela divulgação de fotografias, plantas, desenhos técnicos e congêneres (BRASIL, 2008a). Nesse sentido, para a CJU (2012), o TCU tem firmado entendimento que, quando a descrição detalhada do objeto for suficiente para o adequado conhecimento das condições da execução dos serviços e para a elaboração de uma proposta fidedigna, a exigência de vistoria obrigatória representará um ônus desnecessário

para os licitantes, configurando uma restrição à competitividade do certame.

Nessas situações, ele recomenda que a realização de vistoria seja facultativa, e não obrigatória. Caso a vistoria seja facultativa, a entidade deve deixar tal condição clara nesse item do termo de referência, bem como não pode exigir o atestado correspondente como documento de habilitação do licitante.

A entidade deve definir, quando cabível, de acordo com cada serviço, a produtividade de referência, expressa pelo quantitativo físico do serviço na unidade de medida adotada, segundo os parâmetros do inciso XIV, do artigo 15, da IN n.º 2/2008

Art. 15.

XIV – a produtividade de referência, quando cabível, ou seja, aquela considerada aceitável para a execução do serviço, sendo expressa pelo quantitativo físico do serviço na unidade de medida adotada, levando-se em consideração, entre outras, as seguintes informações:

- a) rotinas de execução dos serviços;
- b) quantidade e qualidade da mão de obra estimada para execução dos serviços;
- c) relação do material adequado para a execução dos serviços com a respectiva especificação, quando necessário, ser indicada a marca, desde que acrescida da expressão “ou similar”;
- d) relação de máquinas, equipamentos e utensílios a serem utilizados; e
- e) condições do local onde o serviço será realizado. (BRASIL, 2008a, grifo no original)

Quanto à descrição das tarefas básicas, para a CJU (2012), isso depende das atribuições específicas do serviço contratado e da realidade de cada órgão. A IN n.º 2/2008 traz alguns elementos para nortear o órgão na elaboração da rotina de execução dessas tarefas, conforme o inciso IV, de seu artigo 15, no que couber:

Art. 15.

IV – a descrição detalhada dos serviços a serem executados, e das metodologias de trabalho, nomeadamente a necessidade, a localidade, o horário de funcionamento e a disponibilidade orçamentária e financeira do órgão ou entidade,

nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666/93, com a definição da rotina de execução, evidenciando:

- a) frequência e periodicidade;
- b) ordem de serviço, quando couber;
- c) procedimentos, metodologias e tecnologias a serem empregadas, quando for o caso;
- d) deveres e disciplina exigidos;
- e) demais especificações que se fizerem necessárias. (BRASIL, 2008a).

A IN n.º 2/2008 traz nos seus Anexos V e VI um rol aprofundado de tarefas básicas que compõem os serviços de limpeza e conservação e de vigilância, respectivamente. A instrução recomenda que a instituição utilize o conteúdo desses anexos como ponto de partida para que a entidade elabore a descrição das tarefas básicas de outros serviços e de sua rotina de execução. Esse item do termo de referência é de imprescindível importância para o sucesso da contratação. Devem ser detalhadas de forma minuciosa as tarefas a serem desenvolvidas pelo empregado alocado e a respectiva rotina de execução, uma vez que a Administração só pode, no momento futuro de fiscalização do contrato, exigir o cumprimento das atividades que tenham sido expressamente relacionadas no termo de referência.

A subcontratação parcial não é obrigatória e deve ser analisada pelo gestor público em cada caso concreto. Caso seja admitida, o edital deve estabelecer com detalhamento seus limites e condições, inclusive especificando quais parcelas do objeto poderão ser subcontratadas, bem como a necessidade de aprovação por parte da Administração e os requisitos de habilitação, sobretudo qualificação técnica e regularidade fiscal e trabalhista, a serem demonstrados pela subcontratada. Também deve ser observado o artigo 7.º, do Decreto n.º 6.204/07 (BRASIL, 2007a), verificando a possibilidade em favor de microempresas ou empresas de pequeno porte e, em caso, positivo, incluir subitem com a definição do percentual de subcontratação e as demais regras contidas nos incisos I a V, do artigo 7.º, do referido decreto (CJU, 2012).

Quanto ao valor máximo da contratação, para os serviços de limpeza e conservação e de vigilância, a SLTI/MOG tem fixado, por ato normativo próprio, os valores de referência. As mais recentes portarias editadas têm trazido redação padrão, esclarecendo que os limites máximos de preços consideram apenas as condições ordinárias de contratação, não incluindo necessidades excepcionais na execução do

serviço que venham a representar custos adicionais para a contratação. Nessa hipótese, o valor da proposta de preços pode eventualmente ultrapassar os limites máximos estabelecidos nas portarias, desde que o valor excedente decorra exclusivamente desses custos adicionais e diferenciados.

Para outros serviços, a entidade contratante deve fixar o valor máximo admissível para a contratação de acordo com os métodos estabelecidos no inciso XII do artigo 15 da IN n.º 2/2008, para estimar os componentes do preço do serviço.

Os preços de referência editados por esses normativos não têm as informações amplas da planilha de composição de custo, assim, nem sempre é viável sua utilização. Com isso, a estimativa de custo detalhada é condição necessária para auxiliar na análise e classificação das propostas no certame da licitação.

Desse modo, os custos correspondentes às condições ordinárias de execução dos serviços devem sempre ficar dentro do limite das portarias. Quanto aos custos adicionais, o órgão deve estabelecer limites máximos individualizados, de acordo com os métodos elencados no inciso XII do artigo 15 da IN n.º 2/2008. Para fins de definição das condições ordinárias de execução dos serviços, existem os parâmetros presentes no Anexo V e no Anexo VI, ambos da referida instrução normativa (CJU, 2012).

O mapa de preços e as planilhas estimativas do valor da contratação devem integrar o processo licitatório, embora não necessariamente o edital ou seus anexos, uma vez que, na modalidade pregão, não existe imposição legal em tal sentido. Para tanto, cabe à autoridade superior da entidade, avaliar caso a caso, se é conveniente divulgar tais orçamentos juntamente com o edital.

De outro modo, a divulgação pode desde logo prevenir a apresentação de propostas de preços incompatíveis com o valor de mercado, uma vez que os licitantes terão conhecimento prévio do limite máximo de que a Administração está disposta a pagar pelo objeto licitado. Essa medida mostra-se útil principalmente quando o orçamento contém a cotação de preços unitários. Por outro lado, a divulgação pode prejudicar a competitividade do certame e a vantajosidade da contratação para a Administração, por direcionar as propostas dos licitantes. Daí a necessidade de avaliação caso a caso por parte do órgão. A respeito disso, pelo Acórdão n.º 114/2007, Plenário, o TCU deliberou:

1. Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame. Ficará a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo. (BRASIL, 2007d).

Pelo Decreto n.º 5.450/05, no seu artigo 9.º, § 2.º, a composição do termo de referência é ampla, e deve ser elaborado pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa e clara, sem que tenham especificações excessivas ou desnecessárias que limitem a competição ou frustrem a licitação (BRASIL, 2005). Com isso, pelas informações da CJU (2012), existe o entendimento de que quem tem o conhecimento necessário para elaborar o termo de referência é a unidade que está diretamente legada com as atividades objeto da demanda, o mesmo ocorrendo quanto à justificativa da necessidade de contratação.

O termo de referência deve descrever o objeto da futura contratação, com indicações sobre quantidades, qualidade, prazo e outras condições referentes à execução, conter informações de natureza financeira e orçamentária, mais ainda, deve prever regras quanto à fiscalização da execução do futuro contrato, configurações do inadimplemento e possíveis sanções. Por sua vez, a ausência do termo de referência ou a existência de defeitos poderão conduzir à invalidade do certame, isso porque a Administração correrá o risco de promover competição sem estabelecer com rigor os requisitos necessários.

Desse modo, no modelo apresentado, foram incluídas informações amplas no sentido de que as partes tenham conhecimento prévio de suas responsabilidades e exigências. A unidade requerente, nesse sentido, é responsável pelas informações que devem figurar no termo de referência, pelo estudo prévio realizado. Elas auxiliam na elaboração das condições que devem ser definidas no edital e no contrato.

4.3.3 Acordo de níveis de serviços

Com o propósito de medir o desempenho do fornecedor, é necessário que a instituição contratante se utilize de instrumentos capazes de avaliar o cumprimento das metas de serviço estabelecidas em contrato. Nesse sentido, o uso de indicadores de desempenho é essencial para avaliar a eficiência da empresa na prestação do serviço e, com base nisso, efetuar a remuneração devida. O acordo de níveis é um instrumento de medição, informado no artigo 11, §§ 3.º e 4.º, da IN n.º 2/2008, para avaliar a mão de obra locada à disposição para os serviços.

O TCU¹⁵ firmou entendimento a respeito da aplicabilidade da gestão de nível de serviço como mecanismo de pagamento por resultados em contratações de serviços de tecnologia da informação (TI) pela administração pública federal. Para ele, ao contrário das aquisições de bens, em que a avaliação das entregas é direta e objetiva, nas contratações de serviços, a avaliação das entregas depende de mecanismos mais elaborados para que a Administração possa verificar o cumprimento dos requisitos contratuais.

Para as contratações de serviços de TI, usa-se a expressão nível mínimo de serviço, enquanto os elementos mínimos que devem constar do modelo de prestação de serviço em contratações baseadas em nível de serviço são a definição do objeto da contratação, a especificação da qualidade mínima aceitável e o instrumento utilizado para formalização das metas de serviço. Para o modelo de gestão do contrato, são a definição de papéis e responsabilidades, mecanismos de controle, indicadores de desempenho e métricas, e, ainda, cláusulas de penalidade. O mecanismo de gestão contratual possibilita a mensuração dos resultados efetivamente produzidos pela empresa contratada. Isso permite que a organização pública contratante somente efetue pagamentos ao fornecedor em função da apresentação de resultados (BRASIL, 2011e).

Por sua vez, a Instrução Normativa n.º 4/2010-SLTI/MP, no seu artigo 15, inciso III, alínea “e”, reforçou a necessidade de estabelecer a forma de pagamento, o qual deverá ser efetuado em função dos resultados obtidos, como termo contratual, e ainda pelo § 3.º veda a contratação de serviços de TI por postos de trabalho (BRASIL, 2010g).

¹⁵ Nota Técnica 6/2010-Sefti/TCU – versão 1.2 – emitida em 1 de fevereiro de 2011 (BRASIL, 2011e).

De acordo com a ABNT NBR ISO/IEC 20000-1 (ABNT, 2011), o objetivo do gerenciamento de nível de serviço (GNS) é definir, acordar, registrar e gerenciar níveis de serviço, que devem ser monitorados e relatados em comparação com as metas, demonstrando as informações atuais e as tendências. As causas de não conformidade devem ser relatadas, e as ações de melhoria identificadas durante esse processo devem ser registradas, fornecendo assim insumos para um plano de melhoria do serviço. O processo de GNS, nesse sentido, contribui para a satisfação das expectativas dos clientes, pois estabelece mecanismos que determinam o resultado esperado da prestação do serviço, e como ele será monitorado em relação às metas estabelecidas (BRASIL, 2011e).

O acordo de nível de serviço (ANS) é um mecanismo de gerenciamento, nele é descrito um serviço de TI, as suas metas de nível de serviço (em termos de desempenho, quantidade e qualidade) do ponto de vista do negócio da organização, características da carga de trabalho, papéis e responsabilidades dos atores envolvidos, prioridades e procedimentos de execução. Esse documento deve ser acordado entre as partes envolvidas, e deve ser revisado periodicamente para certificar-se de que continua adequado ao atendimento das necessidades de negócio da organização (ABNT, 2011).

A Instrução Normativa n.º 4/2010-SLTI/MP, no seu artigo 12, deixa clara a responsabilidade do cliente requisitante de serviço de TI na formulação de vários tipos de requisitos que tal serviço deve atender (BRASIL, 2010g). Portanto, esses requisitos deverão servir de referência para a construção do ANS.

No Quadro 17, foi elaborado, com base no anexo II da IN n.º 2/2008, um exemplo de acordo de níveis para serviço de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos.

Quadro 17 - Acordo de níveis de serviços

Indicador	
N.º + título do indicador que será utilizado: Realização das Ordens de Serviço dentro do período definido – serviços manutenção preventiva e corretiva de equipamentos	
Item	Descrição
Finalidade	Garantir que as ordens de serviços sejam realizadas dentro dos períodos definidos ou garantir um atendimento célere às demandas da instituição.

Meta a cumprir	O percentual de 100% de realização das ordens de serviços dentro do período especificado.		
Instrumento de medição	Planilha de medição e tabela de controle dos serviços executados.		
Formas de acompanhamento	Verificação pelo fiscal do contrato da realização das ordens de serviços, tendo como referência a data de emissão destas, o período de solicitação e o registro do controle efetuado em planilha.		
Periodicidade	Mensal.		
Mecanismo de cálculo	Percentual de serviços executados nos períodos especificados: $\text{referenciando (total de serviços executados dentro do prazo / total de serviços executados por período) * 100}$		
Início da vigência	Data da assinatura do contrato		
Faixas de ajuste no pagamento/ Serviço satisfatório	Manutenção preventiva	20%	R\$
	Manutenção corretiva	25%	R\$
	Operação/substituição de peças	35%	R\$
	Instalação/eventos	20%	R\$
Sanções/Penalidades/ Serviço insatisfatório	Abaixo de 80% - aplicação de penalidades conforme definições no termo de referência – serviço ruim (aplicação de multa de XX; aplicação de multa XX + rescisão contratual).		
Observações:			
1. Manutenção preventiva: períodos diário, semanal e mensal (definir cumprimento de manutenções).			
2. Manutenção corretiva: períodos de manutenções definidos no termo de referência. Definir, por exemplo, o valor pago referente 25% da fatura, descontado por manutenções solicitadas e não realizadas ou não justificadas ao fiscal do contrato, da forma a seguir:			
<ul style="list-style-type: none"> - por uma manutenção não realizada = desconto de 10% - por duas manutenções não realizadas = desconto de 20% - por três manutenções não realizadas = desconto de 30% - por quatro manutenções não realizadas = desconto de 40% - mais de quatro manutenções não realizadas = desconto de 100% 			
3. Operação/substituição de peças: pela demora na substituição das peças e o equipamento não estar operando de forma adequada, relativo ao pagamento na íntegra dos 35%:			
<ul style="list-style-type: none"> - de um a dez dias = desconto de 10% - de onze dias a quinze dias = desconto de 20% - de dezesseis dias a vinte dias = desconto de 30% - de vinte e um dias a vinte e nove dias = desconto de 40% - mais de vinte e nove dias = desconto de 100% - pela substituição prévia do equipamento, quando for o caso = desconto 			

de XX%

4. Instalação e outros eventos: quando o serviço for apenas satisfatório, pagamento de 80% do valor reservado para a atividade, quando executadas todas as solicitações.

Fonte: Elaborado pela autora (2013) com base na IN n.º 2/2008-SLTI/MP e estudo de caso da UFSC.

O acordo de níveis de serviço, sempre que possível, com base no artigo 15, inciso XVII, da IN n.º 2/2008, deve conter os procedimentos de fiscalização e de gestão da qualidade dos serviços, especificando os indicadores e instrumentos de medição que serão adotados pela instituição, o registro, controle e informações que devem ser prestados pela contratada, as respectivas adequações de pagamento pelo não atendimento das metas estabelecidas.

Assim, considerando-se esse contexto, foram especificados no exemplo do acordo de níveis de serviços, no Quadro 17, os indicadores que irão medir a satisfação do serviço realizado, definindo faixas de ajuste do pagamento em relação às questões avaliadas pelo fiscal do contrato. Essas questões devem ser previamente definidas no edital e no contrato, e, o acordo deve ter acordo das partes, por isso deve ser parte integrante do edital.

De modo geral, os indicadores destinam-se a medir o alcance de determinada meta de serviço, tais como o cumprimento de prazos e o atendimento ao nível de conformidade do serviço prestado em relação às especificações feitas no termo de referência. Também servem para indicar se a quantidade de serviço estabelecida no contrato está sendo entregue pelo fornecedor. Nesse caso, é importante que os indicadores sejam formulados em conjunto com a utilização de métricas de tamanho/quantidade, a fim de poder avaliar a produtividade do fornecedor. Em consonância com o Decreto Federal n.º 2.271/97, sempre que possível, devem ser utilizadas métricas quantitativas de serviços prestados pelo fornecedor.

4.3.4 Instrumento de composição de custo da mão de obra

Os valores de referência são condição necessária para todos os processos de contratação de serviços. Eles podem ser obtidos por meio

de pesquisa dos preços praticados no mercado, em contratações similares, e por valores oficiais de referência.

Para os serviços continuados em que envolve a destinação exclusiva de mão de obra, a IN n.º 2/2008 define o documento que deve ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços. No modelo de documento da instrução normativa, está contemplado o salário efetivamente pago ao profissional envolvido diretamente na execução contratual, que não pode ser inferior ao estabelecido pela convenção coletiva, sentença normativa ou lei, ou, quando não existir, pode ser aquele praticado no mercado para a categoria profissional correspondente.

A formação do preço dos serviços está amplamente detalhada em planilha, cuja composição envolve itens da remuneração, dos encargos sociais e trabalhistas, dos insumos diversos, custos indiretos, lucro da empresa e tributos correspondentes ao ramo de atividade da empresa. Na remuneração estão itens relativos ao salário base percebido pelo profissional mais adicionais (adicional de insalubridade ou periculosidade, adicional de risco de vida, e outros cabíveis). Já nos benefícios estão os efetivamente concedidos aos empregados, tais como transporte, auxílio alimentação, assistência médica, auxílio creche e seguro.

Nos encargos sociais e trabalhistas, estão os decorrentes da legislação trabalhista e previdenciária verificada para a empresa e as peculiaridades da contratação, e ainda o custo com reposição do profissional ausente, cujo percentual de cálculo desses encargos tem incidência sobre a remuneração do profissional. Nos insumos diversos, estão os custos relativos a uniformes, materiais e equipamentos, que observam as características de cada tipo de serviço contratado.

Na composição do custo, existem também os custos indiretos da empresa decorrentes de sua estrutura administrativa. A margem de lucro faz parte do custo e corresponde ao ganho da empresa decorrente da exploração da atividade econômica, e, por fim, existem os tributos, cujos valores correspondem aos percentuais de impostos e contribuições, estabelecidos pela legislação vigente, incidentes sobre o faturamento da empresa relativo ao contrato.

A respeito dos tributos federais, o Acórdão n.º 950/2007-TCU¹⁶ vedou a inclusão, no cálculo do custo dos serviços, os percentuais relativos ao imposto de renda (IRPJ) e contribuição social (CSLL), por

¹⁶ TCU, Acórdão 950/2007. DOU de 28/05/2007 (BRASIL, 2007b).

considerar que a retenção na fatura da empresa significa mera substituição tributária, que não será necessariamente o valor que será pago pela empresa no momento em que realizar sua declaração de IRPJ.

Para uma melhor visualização dos custos da mão de obra mensal para a realização dos serviços, estes foram evidenciados na Planilha 1.

Planilha 1- Planilha de custo e formação de preço

I - PLANILHA DE CUSTO E FORMAÇÃO DE PREÇOS

	Discriminação dos serviços (dados referente a contratação)	
A	Data de apresentação da proposta (dia/mês/ano)	10/05/2013
B	Município	Florianópolis SC
C	Ano Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo	CCT SEAC/SC-2013
D	Nº de meses de execução contratual	12

	Identificação do serviço	Quantidade
	Tipo de serviço (mesmo serviço com características distintas)	
	Serviços de limpeza e conservação área interna	10.000 m ²
	Serviços de limpeza e conservação área externa	5000 m ²
	Esquadrrias externas - face externa e face externa	2000 m ²

Mão de obra vinculada à execução contratual

	Dados complementares para composição dos custos referente à mão de obra	
1	Tipo de serviço (mesmo serviço com características distintas)	Limpeza Conservação
2	Salário normativo da categoria profissional	R\$ 787,60
3	Categoria profissional (vinculada à execução contratual)	Servente limpeza
4	Data base da categoria (dia/mês/ano)	1º/01/2013

Módulo 1: Composição da remuneração

1	Composição da remuneração	%	Valor (R\$)
A	Salário base		787,60
B	Adicional noturno		0,00
C	Adicional periculosidade		0,00
D	Adicional de insalubridade	20%	157,52
E	Outros (adicional de assiduidade)	4%	37,80
	Total da remuneração		982,92

Módulo 2: Benefícios mensais e diários

2	Benefícios mensais e diários		Valor (R\$)
A	Transporte		67,85
B	Auxílio alimentação (vales, cesta básica, etc.)		253,00
C	Assistência médica e familiar		35,00
D	Auxílio creche		22,00
E	Seguro de vida, invalidez e funeral		16,00
F	Outros (especificar)		0,00
	Total dos benefícios mensais e diários		393,85

Módulo 3: Insumos diversos

3	Insumos diversos		Valor (R\$)
A	Uniformes		46,50
B	Materiais		25,00
C	Equipamentos		16,00
D	Outros (especificar)		0,00
	Total dos insumos		87,50

Módulo 4: Encargos sociais e trabalhistas**Submódulo 4.1 - Encargos previdenciários e FGTS**

4.1	Encargos previdenciários e FGTS	%	Valor (R\$)
A	INSS	20%	196,58
B	SESI ou SESC	1,50%	14,74
C	SENAI ou SENAC	1,00%	9,83
D	INCRA	0,20%	1,97
E	Salário educação	2,50%	24,57
F	FGTS	8,00%	78,63
G	Seguro acidente trabalho	2,00%	19,66
H	SEBRAE	0,60%	5,90
	Total	35,80%	351,89

Submódulo 4.2 - 13º salário e adicional de férias

4.2	13º salário e adicional de férias	%	Valor (R\$)
A	13º salário	8,33%	81,88
B	Adicional de férias	2,77%	27,23
	Subtotal	11,10%	109,10
C	Incidência do submódulo 4.1 sobre 13º salário e adicional férias	3,97%	39,06
	Total	15,07%	148,16

Submódulo 4.3 - Afastamento maternidade

4.3 Afastamento maternidade		%	Valor (R\$)
A	Afastamento maternidade	2,20%	21,62
B	Incidência do submódulo 4.1 sobre afastamento maternidade	0,79%	7,74
Total		2,99%	29,37

Submódulo 4.4 - Provisão para rescisão

4.4 Provisão para rescisão		%	Valor (R\$)
A	Aviso prévio indenizado	2,25%	22,12
B	Incidência do FGTS sobre aviso prévio indenizado	0,18%	1,77
C	Multa do FGTS do aviso prévio indenizado	0,90%	8,85
D	Aviso prévio trabalhado	0,28%	2,75
E	Incidência do submódulo 4.1 sobre aviso prévio trabalhado	0,10%	0,99
F	Multa do FGTS do aviso prévio trabalhado	0,11%	1,10
Total		3,82%	37,57

Submódulo 4.5 - Custo de reposição do profissional ausente

4.5 Composição do custo de reposição do profissional ausente		%	Valor (R\$)
A	Férias	8,33%	81,88
B	Ausência por doença	1,12%	11,01
C	Licença paternidade	0,56%	5,50
D	Ausências legais	1,00%	9,83
E	Ausência por acidente de trabalho	1,25%	12,29
F	Outros (especificar)	0,00%	0,00
Subtotal		12,26%	120,51
G	Incidência do submódulo 4.1 sobre o custo de reposição	4,39%	43,14
Total		16,65%	163,65

QUADRO RESUMO Módulo 4: Encargos sociais e trabalhistas

4 Módulo 4 - Encargos sociais e trabalhistas		%	Valor (R\$)
4.1	13º salário + adicional de férias	15,07%	148,16
4.2	Encargos previdenciários e FGTS	35,80%	351,89
4.3	Afastamento maternidade	2,99%	29,37
4.4	Custo de rescisão	3,82%	37,57
4.5	Custo de reposição do profissional ausente	16,65%	163,65
4.6	Outros (especificar)	0,00%	0,00
Total		74,33%	730,63

Módulo 5: Custos indiretos, tributos e lucro

5	Custos indiretos, tributos e lucro		Valor (R\$)
A	Custos indiretos	5,50%	120,72
B	Tributos	6,65%	175,90
	B.1 Tributos federais (especificar)		
	PIS	0,65%	
	Cofins	3%	
	B.2 Tributos estaduais (especificar)		
	B.3 Tributos municipais (especificar)		
	ISS	3%	
C	Lucro	7%	153,64
	Total		450,27

Nota: (1) Custos indiretos, tributos e lucro por empregado.

(2) O valor referente a tributos é obtido aplicando-se o percentual sobre o valor do faturamento

Quadro-resumo do custo por empregado

	Mão de obra vinculada à execução contratual (valor por empregado) R\$		
	Módulo 1 - Composição da remuneração		982,92
	Módulo 2 - Benefícios mensais e diários		393,85
	Módulo 3 - Insumos diversos (uniformes, materiais, equipamentos)		87,50
	Módulo 4 - Encargos sociais e trabalhistas		730,63
	Subtotal (A + B + C + D)		2.194,91
	Módulo 5 - Custos indiretos, tributos e lucro		450,27
	Valor total por empregado (servente limpeza)		2.645,18

Fonte: Elaborado pela autora (2013) com base na IN n° 2/2008/SLTI-MOG e estudo de caso da UFSC.

Pelo demonstrativo, observando-se os valores registrados no quadro-resumo do custo por empregado, o valor de R\$ 2.645,18 corresponde ao custo mensal de um empregado, que a Administração vai pagar para a empresa, enquanto o empregado vai receber somente o valor de R\$ 982,92 de remuneração (módulo 1), mais os benefícios mensais e diários (módulo 2). No módulo 3, o custo está muito reduzido, o que significa que a Administração vai fornecer a maioria do material de limpeza e conservação. No entanto, o custo maior está no módulo 4, relativo aos encargos sociais e trabalhistas, que correspondem a 27,62% do custo total mensal do empregado, que na maioria deles são provisões de valores que ficam com a empresa.

A demonstração do custo mensal apresentada na planilha 1 corresponde apenas à locação de mão de obra de um empregado, enquanto para a definição do custo mensal dos serviços, existe a unidade de medida a ser considerada, que deve ser atribuída pela Administração para o tipo de serviço a ser contratado.

A unidade de medida serve também para quantificar o número de empregados necessários para os serviços. Desse modo, a partir do custo mensal de um empregado, calcula-se o valor mensal dos serviços, tomando por base a unidade de medida atribuída. Para os serviços de limpeza e conservação, como definido na IN n.º 2/2008, a unidade é metro quadrado por área a ser limpa, e para os serviços de vigilância é posto de serviço por escala de trabalho (BRASIL, 2008a).

Desse modo, considerando-se que a Administração necessite contratar serviços para limpeza de determinada área, primeiramente ela determina a produtividade de cada servente de limpeza, para, em seguida, com base no custo do empregado, efetuar o cálculo do custo mensal dos serviços.

Pela IN n.º 2/2008, a unidade de medida é o parâmetro de medição adotado pela Administração para possibilitar a quantificação dos serviços e avaliar os resultados. A produtividade, nesse sentido, é a capacidade de realização de determinado volume de tarefas, em função de uma determinada rotina de execução de serviços, considerando os recursos humanos, materiais e tecnológicos disponibilizados, o nível de qualidade exigido e as condições do local da prestação dos serviços (BRASIL, 2008a).

Tanto para a proposta comercial como para a estimativa de custo da contratação, devem ser informados os elementos que compõem o preço dos serviços, identificados por meio de planilha de composição de custo, com o fim de análise da exequibilidade de preços dos serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. No termo de referência ou projeto básico, como definido no artigo 15, inciso XII, da IN n.º 2/2008, para fins de estimativa, deve ser informado o valor máximo global e mensal que a Administração se propõe a pagar pelos serviços. Para isso, deve ser preenchida planilha que identifica a formação dos preços, informando a relação de itens de custo que compõem os serviços.

Nesse sentido, com base nas definições da instrução normativa de serviços (IN n.º 02/2008, da SLTI-MOG), foi elaborado um demonstrativo de composição de custo, como constou na planilha 1,

anteriormente demonstrada, para a contratação de serviços de limpeza e conservação de natureza contínua, mediante simulação de caso.

Na composição de custo simulada, foi adotado para os encargos sociais e trabalhistas os percentuais de acordo com legislação vigente. Para os tributos, foi com base no regime presumido de tributação. Para a remuneração e benefícios do profissional, foi observada a convenção coletiva da categoria profissional (SEAC/SC-2013¹⁷). E, para os demais itens da planilha (insumos diversos, custos indiretos e lucro), foi com base em estudo de caso da instituição em estudo.

Nesse sentido, o valor mensal apurado, que corresponde ao custo mensal de um empregado servente de limpeza, foi transportado para a planilha 2, para assim calcular o custo mensal por metro quadrado de área a ser limpa, e apurar o custo mensal para a realização dos serviços.

Planilha 2 – Composição do preço mensal unitário e total

I – PREÇO MENSAL UNITÁRIO POR m² ÁREA INTERNA

Mão de obra	(1) Produti- vidade 1/m ²	(2) Preço Homem/ mês (R\$)	(3) Subtotal (R\$/m ²)
Encarregado	1/(30x600)	2.933,79	0,1630
Servente	1/600	2.645,18	4,4086
Total por m²			4,5716

ÁREA EXTERNA

Mão de obra	(1) Produti- vidade 1/m ²	(2) Preço Homem/ mês (R\$)	(3) Subtotal (R\$/m ²)
Encarregado	1/(30x1200)	2.933,79	0,0815
Servente	1/1200	2.645,18	2,2043
Total por m²			2,2858

¹⁷ Convenção coletiva de trabalho do Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação de Santa Catarina (SEAC/SC-2013) disponível no site: www.seac.sc.org.br.

ESQUADRIA EXTERNA - FACE EXTERNA E FACE INTERNA

Mão de obra	(1) Produti- vidade 1/m ²	(2) Frequência no mês (Horas)	(3) Jornada trabalho no mês (Horas)	(4) =(1x2x3) Ki	(5) Preço Homem/ mês (R\$)	(4x5) Subtotal (R\$/m ²)
Encarregado	1/(30x220)	16	1/191,40	0,0000127	2.933,79	0,0373
Servente	1/220	16	1/191,40	0,000380	2.645,18	1,0052
Total por m²						1,0424

II - VALOR MENSAL DOS SERVIÇOS

Tipo de área	Preço mensal unitário (R\$/m ²)	Área (m ²)	Subtotal (R\$)
Área interna	4,5716	10.000	45.716,18
Área externa	2,2858	5.000	11.429,04
Esquadrias	1,0424	2.000	2.084,85
Total mensal			59.230,08
Total anual			710.760,90

Fonte: Elaborado pela autora (2013) com base na IN n.02/2008/SLTI-MOG e estudo de caso da UFSC

No demonstrativo, foram utilizadas áreas, a serem limpas e mantidas limpas, durante o turno de oito horas diárias dos serventes de limpeza, quais sejam: 10.000 m² de área interna; 5.000 m² de área externa; 2.000 m² de área de esquadrias. As unidades de medida utilizadas na planilha demonstrativa foram as adotadas pela instrução normativa de serviços. Para a produtividade da área interna e da área externa, foi levada em conta a fórmula da instrução normativa referida, o mesmo ocorrendo com a frequência e a fórmula da jornada de trabalho da área de esquadrias.

Desse modo, mediante o cálculo do custo por metro quadrado das respectivas áreas, chegou-se ao custo mensal estimado de R\$ 59.230,08 para a realização dos serviços nessas respectivas áreas. Esse procedimento de cálculo pode ser adotado para fins de estimativa de custo nos processos de contratação de serviços de natureza continuada,

uma vez que existem parâmetros bem definidos para os cálculos, que não são diferentes dos praticados no mercado em relação aos serviços.

O encarregado pelos serviços, indicado pela contratada, é condição necessária para que não ocorra a subordinação direta aos funcionários da contratante. Assim, para chegar ao custo desse profissional, foi observado o mesmo procedimento de cálculo do preço relativo ao sergente de limpeza, mas com alteração no valor da remuneração, uma vez que deve ser observado o nível de remuneração estabelecido na convenção coletiva de trabalho da categoria profissional.

Por fim, observa-se que, tanto para a contratação de serviços de limpeza e conservação (contratação por metro quadrado de área), como para os serviços de vigilância (contratação por postos de serviços), ou outros serviços assemelhados, a apuração do custo mensal do profissional (indicado para os serviços) possui as mesmas características da Planilha 1. Como também, para a proposta comercial ser aceita no certame da licitação, ela deve vir acompanhada de planilha de composição de custo para cada tipo de profissional envolvido nos serviços contratados. No pregão eletrônico, o sistema comprasnet direciona ao licitante a inclusão das planilhas em campo próprio para que o pregoeiro possa visualizar.

4.3.5 Bonificações e Despesas Indiretas (BDI)

Um conceito fundamental no cálculo do preço é o chamado BDI. Ele corresponde a um valor que incide sobre os custos diretos do bem, do serviço ou da obra, resultando no preço final. A metodologia para sua fixação envolve ramos diversos do conhecimento técnico, como engenharia, direito administrativo, financeiro e tributário. Motta (2011) ressalta que as recomendações do TCU a esse respeito são constantes e valiosas, com conteúdo minucioso e explicativo.

Para exemplificar, relacionam-se alguns acórdãos do TCU que contêm informações a respeito do BDI:

- a) Acórdão n.º 219/2004¹⁸ e a Súmula n.º 258¹⁹, do TCU,

¹⁸ BRASIL, 2004b. TCU, Acórdão 219/2004, Plenário. DOU de 22/03/2004: “21.2. A composição do BDI deve computar o lucro, os impostos incidentes e as despesas indiretas. O detalhamento é fundamental para que se verifique a adequabilidade dos percentuais utilizados e a não ocorrência de custos computados em duplicidade na planilha orçamentária e no BDI”.

evidenciam questões a respeito de cláusulas editalícias, exigindo dos licitantes discriminação do BDI adotado, contendo, para cada um dos grupos (administração central, tributos, etc.), os seus subcomponentes e seus respectivos percentuais, de modo a permitir que se verifique a adequabilidade dos percentuais utilizados e a não ocorrência de custos computados em duplicidade na planilha orçamentária e no BDI;

- b) Acórdão n.º 1.854/2009²⁰ considera que, quando da elaboração das planilhas de referência, esta discrimine todos os custos unitários envolvidos, explicita a composição do BDI que está sendo utilizada na formação dos preços e que seja exigido, claramente, que os licitantes façam o mesmo em relação às suas propostas;
- c) Acórdão n.º 325/2007²¹ informa que a taxa de BDI utilizada na obra não deve incidir sobre os equipamentos, quando a realização de uma única licitação para obras e equipamentos for adequadamente justificada.

¹⁹ BRASIL, 2010l. TCU, Súmula 258, Ata 20/2010. DOU de 17/06/2010: “As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas”.

²⁰ BRASIL, 2009b. TCU, Acórdão 1854/2009, Plenário: “9.1.3.4.1 os tributos Imposto de Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ e Contribuição Social sobre Lucro Líquido - CSLL não devem integrar o cálculo do BDI, tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e pessoalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassados à contratante”.

²¹ BRASIL, 2007c. TCU, Acórdão 325/2007, Plenário. DOU de 16/03/2007: “9.1.4. o gestor deve promover estudos técnicos demonstrando a viabilidade técnica e econômica de se realizar uma licitação independente para a aquisição de equipamentos/materiais que correspondam a um percentual expressivo das obras, com o objetivo de proceder ao parcelamento do objeto previsto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993; caso seja comprovada a sua inviabilidade, que aplique um BDI reduzido em relação ao percentual adotado para o empreendimento, pois não é adequada a utilização do mesmo BDI de obras civis para a compra daqueles bens”.

Para Motta (2011), a patologia do sobrepreço pode ser erradicada pela correta composição de custo do objeto licitado, hoje auxiliada pelas técnicas de registro de preços. O autor reforça que o TCU considera a necessidade de documentação comprobatória dos orçamentos realizados por entidades públicas, permitindo verificar, no processo licitatório, a compatibilidade entre os preços propostos pelos licitantes e os preços de mercado, nos termos do inciso IV, do artigo 43, da Lei n.º 8.666/93, e ainda, no artigo 25, § 2.º, e de alguma maneira no artigo 48, inciso II.

A taxa do BDI é calculada por meio da fórmula específica apresentada no Acórdão n.º 325/2007-TCU, que contempla o lucro da empresa e seus custos indiretos (garantia, taxa de risco, seguros, despesas financeiras, administração central e tributos). O percentual é aplicado sobre os custos diretos, e o preço final da obra é obtido somando-se a esses custos diretos a parcela correspondente ao BDI. O mesmo deve ser avaliado para cada caso específico, visto que seus componentes variam conforme o local, tipo de obra e sua composição.

Para obter-se o valor total da obra ou serviço de engenharia, deve ser aplicada a seguinte relação matemática:

$$PV = PC \times (1 + BDI)$$

Onde: PV = Preço de Venda
 PC = Custo Direto
 BDI = Benefícios e Despesas Indiretas

A fórmula:

$$BDI = \left\{ \frac{(1 + X) \cdot (1 + Y) \cdot (1 + Z)}{(1 - I)} \right\} - 1$$

Onde: X = Taxa da somatória das despesas indiretas, exceto tributos e despesas financeiras
 Y = Taxa representativa das despesas financeiras
 Z = Taxa representativa do lucro
 I = Taxa representativa da incidência de impostos

Nesse sentido, considerando que os componentes do BDI são o lucro, as despesas indiretas com a administração central, com tributos (PIS, COFINS e ISS), despesas financeiras e seguro/imprevistos/risco, sugere-se a composição analítica apresentada na tabela 6, cuja referência para os percentuais foram as informações no Acórdão n.º 325/2007.

Tabela 6 - Demonstrativo da composição do BDI

Composição do BDI	Percentuais (%)
Lucro	7,00
Administração Central	4,00
Despesas Financeiras	1,12
ISS	3,00
COFINS	3,00
PIS	0,65
Seguro/imprevistos/risco	1,00
Taxa de BDI	21,70 %

Fonte: Acórdão TCU n.º 325/2007-Plenário (BRASIL, 2007c).

A taxa do BDI não é obtida simplesmente pela soma linear dos percentuais, mas sim pela aplicação da fórmula anteriormente descrita. Assim, considerando os percentuais descritos na tabela 6, obtém-se a respectiva taxa registrada no final da respectiva tabela.

$$\text{BDI} = \left\{ \frac{(1 + 0,04 + 0,01) \cdot (1 + 0,0112) \cdot (1 + 0,07)}{(1 - 0,03 - 0,0065 - 0,03)} \right\} - 1$$

$$\text{BDI} = 21,70\%$$

Os percentuais de referência para o cálculo do BDI foram objeto de estudo do TCU, que, por acórdão, determinou as faixas de percentuais aceitáveis. Para a determinação do lucro, a empresa vai considerar dois fatores: a expectativa de retorno do projeto analisado e a sua estratégia comercial. Pelo acórdão, como é difícil estabelecer um teto para o lucro, foi sugerido como referência máxima o percentual de

10%. No entanto, acórdão cita que, com base em estudos, pode-se considerar uma margem de 7% a 8,5%.

Os custos relativos à administração central são os mais complexos entre os indiretos. A gama de fatores que podem ser computados nesse item é grande. São todos os relativos à manutenção das atividades operacionais da empresa (custos administrativos, comerciais, etc.). No entanto, o que importa é de que forma esses custos irão ser apropriados no contrato. Para uma empresa executora de um contrato somente, este deve suportar todo o seu custo. Em compensação, as despesas da administração central devem ser as menores possíveis para possibilitar a realização de lucro operacional. Mas se a empresa administra mais de um contrato de obra, esses custos devem ser apropriados na forma de rateio proporcional aos contratos por ela executados, considerando o valor, o período de execução e as necessidades operacionais. Para isso, as faixas de referência informadas no acórdão são a média de 4% e a máxima de 8%.

As despesas financeiras decorrem do custo de capital necessário que a empresa terá que dispor para execução da obra. Eventuais necessidades de desembolso sem a contrapartida de saldo de caixa proveniente dos pagamentos do contrato irão acarretar um custo financeiro que será calculado em função da taxa de remuneração desse capital (juros ou custo de capital próprio) e do período de sua alocação. Como referência máxima, foi indicada a taxa SELIC, apurada no período de 30 dias.

Para os impostos e tributos, deve ser observado o regime de tributação da empresa. Para as empresas tributadas pelo lucro real: para a COFINS, a alíquota máxima é de 7,6%; para o PIS a alíquota máxima é de 1,65%. Para as tributadas pelo lucro presumido: para a COFINS a alíquota é fixa de 3%; para o PIS a alíquota é fixa de 0,65%. Para as empresas enquadradas no Simples nacional (ME e EPP), deve ser observada a faixa de faturamento e o ramo de atividade da empresa, pelos anexos da Lei Complementar n.º 123/06. Quanto ao ISS, a alíquota mínima é de 2% e a máxima é de 5%.

Quanto ao IRPJ e CSLL, sua inclusão é considerada inadequada por serem tributos diretos, que não permitem a transferência do encargo financeiro para outra pessoa. O TCU classifica que a pessoa legalmente obrigada ao seu pagamento deve suportar efetivamente o ônus.

A despesa estimada com seguro decorre da necessidade de apresentação da garantia contratual, quando exigida na licitação, que geralmente corresponde a 5% do valor do contrato, podendo alcançar,

no máximo, 10%. Portanto, a estimativa para esse custo será uma fração do valor da garantia contratual, dependendo do modo de fixação da garantia (fiança bancária, seguro-garantia ou caução). Quando não for exigida garantia, não tem por que ser incluído percentual relativo à garantia. A taxa de risco representa uma margem de reserva para ocorrências não previstas no projeto, e não pode ser muito significativa de modo a repercutir no custo da obra. A margem de referência para essas despesas, pelo acórdão, é a média de 1% e máxima de 2%.

Considerando o exposto, a UFSC passou a exigir em seus editais de licitação para obras e serviços de engenharia o cálculo discriminado do BDI. Para tanto, vem apresentando como anexo do edital modelo de demonstrativo de referência para o respectivo cálculo.

4.3.6 Contratação dos serviços e seu acompanhamento

A contratação de serviços decorre do processo de licitação. Concluída a fase licitatória, em que ocorre uma sucessão ordenada de atos, a Administração seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Na visão de Meirelles (2010), a licitação é um procedimento vinculante para a Administração e para os licitantes, porque todos ficam sujeitos às prescrições da lei e do edital, que regem sua realização. Na fase final do procedimento, ocorre a homologação, pela autoridade superior, dos atos praticados até então, atos estes relativos à fase preparatória e fase executória da licitação. Segue-se a ela a adjudicação do primeiro classificado, confirmando-o como futuro contratado.

Meirelles (2010) interpreta que o edital é a matriz da licitação e do contrato, mas ele não é exaustivo, porque as normas superiores e anteriores do órgão licitante o complementam, embora não estejam reproduzidas no seu texto. Para ele, deve constar, necessariamente, do edital, para serem reproduzidos no contrato, os prazos, o cronograma de desembolso, o critério de atualização financeira dos valores, as compensações financeiras por eventuais atrasos ou antecipações e a exigência de seguros, quando for o caso.

De igual modo, para ele, o edital deve conter também o critério de reajuste do preço, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, sendo admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data da proposta até a data do cumprimento de cada parcela. O reajustamento de preços decorre do aumento geral de custos de mercado

ou de desvalorização da moeda durante o prazo de execução do contrato, diferente da atualização financeira, que se destina a sanar os prejuízos decorrentes do atraso de pagamentos.

4.3.6.1 Termo de contrato para execução dos serviços

O artigo 62 da Lei n.º 8.666/93 contempla que o instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como para dispensas e inexigibilidades cujos valores estejam compreendidos nos limites dessas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. Considerando ainda a respeito, o seu artigo 64 estabelece que decairá o direito à contratação, caso a parte não se manifeste no prazo fixado pela Administração, sem prejuízo das sanções previstas no seu artigo 81, com a possibilidade de a Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado (BRASIL, 1993).

Nesse sentido, ressalta Altounian (2008), a importância da celeridade das ações internas que devem ser empreendidas para a assinatura do contrato, visto que, decorridos 60 dias da data da entrega das propostas, ficam os licitantes liberados dos compromissos assumidos, o que ensejará a necessidade de novo processo licitatório e, conseqüentemente, atraso na conclusão do objeto e desperdício de recursos públicos.

Os contratos administrativos são formais, portanto, possuem cláusulas necessárias para sua validade. Essas cláusulas devem estar previstas no edital. Nesses contratos há certas peculiaridades que inexistem nos contratos de direito privado, as quais implicam certo desnivelamento, que decorre do fato de a Administração ter o dever de somente celebrar contratos cujo fim imediato seja de interesse público. Há, ainda, as cláusulas exorbitantes que excedem o direito comum para assinalar uma vantagem ou uma restrição à Administração ou ao particular. Essas cláusulas seriam inadmissíveis no direito privado, uma vez que desigualariam as partes na execução do pacto firmado (COELHO, 2004).

As cláusulas exorbitantes podem consignar as mais diversas prerrogativas, no interesse do serviço público. Na visão de Meirelles (2010), as principais são as que se exteriorizam na possibilidade de

alteração e revisão unilateral do contrato; no equilíbrio econômico e financeiro; na revisão de preços e tarifas; na impossibilidade da exceção de contrato não cumprido; no controle do contrato; na aplicação de penalidades contratuais pela Administração.

Para Coelho (2004), a rescisão unilateral pode ocorrer por descumprimento das cláusulas pactuadas pelo particular, como por interesse público na cessação do contrato, com justa causa para rescisão. Nos ajustes regidos pelo direito privado, é lícito aos particulares cessar a execução do contrato firmado quando a outra parte não cumpre sua obrigação (artigo 476 do Código Civil), por sua vez, nos contratos de direito público, o particular não pode usar de tal faculdade, em razão do princípio da continuidade do serviço público.

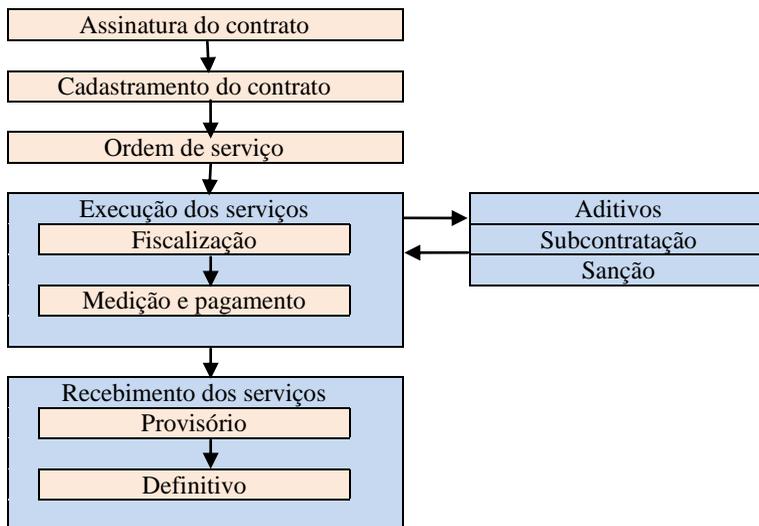
Nos contratos administrativos existem as cláusulas econômicas e as regulamentares ou de serviços. As econômicas são inalteráveis unilateralmente, porque fixam a remuneração e os direitos do contratado perante a Administração e estabelecem a equação financeira a ser mantida durante toda a execução do contrato. As regulamentares ou de serviços, por sua vez, podem ser alteradas unilateralmente pela Administração, segundo as exigências do interesse público que o contrato visa a atender (MEIRELLES, 2010).

A aplicação de sanções não é prerrogativa, mas dever da Administração diante da falta do particular contratante. A administração pública não tem o direito, mas o dever de fiscalizar o contrato em todas as suas fases. O equilíbrio econômico do contrato administrativo é a relação estabelecida inicialmente pelas partes entre os encargos do contrato e a retribuição da Administração para a justa remuneração do objeto do ajuste. Essa relação deve ser mantida durante toda a execução do contrato. A teoria da imprevisão é um meio idôneo para ajustar a normalidade do contrato aos novos padrões de normalidade dos acontecimentos (COELHO, 2004).

Para Meirelles (2010), o termo de contrato deve consignar, no preâmbulo, a data, a identificação da repartição, seu objeto e os nomes das partes que o subscrevem. No texto devem constar as condições do contrato, a forma de execução, as sanções pela inexecução e demais cláusulas necessárias à perfeita configuração dos direitos e obrigações das partes, e na parte final do termo de contrato, devem constar a assinatura dos contratantes.

A Figura 5 ilustra as etapas compreendidas na fase de contratação de obras e serviços de engenharia.

Figura 5 – Resumo das etapas da fase de contratação



Fonte: Altounian (2008)

Altounian (2008) ressalta que a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor já era peça obrigatória no momento da publicação do edital, como assim estabelece o artigo 40, § 2º, inciso III, da Lei n.º 8.666/93. Assim, no momento da formalização do contrato, devem-se ajustar as novas informações que foram acordadas e propostas entre as partes. Para os contratos administrativos existe a obrigatoriedade de informação no sistema integrado de administração de serviços gerais (SIASG). Nesse sentido, para Altounian (2008), o sistema de cadastramento das informações contratuais do órgão ou entidade garante a confiabilidade do acompanhamento do empreendimento.

O início dos serviços fica condicionado à apresentação ou comprovação de documentos solicitados no edital. Para o caso de obras e serviços de engenharia, para Altounian (2008), existe a necessidade de apresentação da anotação de responsabilidade técnica (ART) dos responsáveis técnicos, recolhida junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) do Estado em que a obra será realizada; licença ambiental de instalação junto ao órgão ambiental competente, nos casos previstos em lei; ordem da Administração autorizando o início dos serviços; alvará de construção junto à Prefeitura

Municipal, quando cabível; aprovação do projeto de prevenção e combate a incêndio pelo corpo de bombeiros e dos projetos de instalação elétrica, hidráulica e de telefonia das concessionárias, quando for o caso; certificado de matrícula junto ao INSS referente à obra.

A Lei n.º 8.666/93 exige, no seu artigo 67, a designação de representante da Administração para o acompanhamento e fiscalização do contrato. Altounian (2008) ressalta que a referida lei atribui inicialmente toda a responsabilidade a esse profissional e fornece alternativas para que recorra a outras instâncias quando não puder solucionar eventuais problemas, como no caso de complexidade técnica da obra ou serviço, a contratação de terceiros para auxiliá-lo e, ainda, determina que as situações que ultrapassem sua competência deverão ser submetidas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das providências cabíveis.

4.3.6.2 Acompanhamento e fiscalização da contratação

O acompanhamento da execução do contrato é direito e dever da Administração, e nele se compreendem, na visão de Meirelles (2010), a fiscalização, a orientação, a interdição, a intervenção e aplicação de penalidades contratuais. Esse acompanhamento, pelo que define o artigo 67, da Lei nº 8.666/93, deve ser feito necessariamente por um representante da Administração especialmente designado, sendo permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo.

Para Meirelles (2010), a fiscalização da execução do contrato abrange a verificação do material e do trabalho, admitindo testes, prova de carga, exame de qualidade, experiências de funcionamento e de produção, e tudo o mais que se relacionar com a perfeita execução da obra, do serviço ou do fornecimento. A sua finalidade visa a assegurar a perfeita execução do contrato, na exata correspondência dos trabalhos com o projeto ou com as exigências previamente estabelecidas pela Administração, tanto nos seus aspectos técnicos quanto nos prazos de realização. A fiscalização, para tanto, deve pautar-se pelas cláusulas contratuais, pelas normas regulamentares do serviço e pelas disposições do termo de referência ou projeto básico e executivo e nos memoriais descritivos.

A manutenção no local da obra ou serviço, de preposto credenciado pela contratada para dirigir os trabalhos, informar a fiscalizar e atender às recomendações da Administração na execução do

contrato, segundo Meirelles (2010), é obrigação impostergável do contratado, e estabelecida pelo artigo 68 da Lei n.º 8.666/93.

Os artigos 67, § 1.º, e 78, inciso VIII, da Lei n.º 8.666/93, informam que o resultado da fiscalização deve ter registro próprio de todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, para comprovação das inspeções periódicas e do atendimento às recomendações que forem feitas pela Administração. Ainda, devem ser anotadas também as faltas na execução do contrato, que, inclusive, poderão ocasionar sua rescisão.

A orientação da execução do contrato, para Meirelles (2010), é direito-dever da Administração, que se exterioriza pelo fornecimento de normas e diretrizes sobre seus objetivos, para que o contratado possa colaborar eficientemente com o Poder Público. A orientação limita-se à imposição das normas administrativas que condicionam a execução de seu objeto, e não exclui e nem reduz as responsabilidades contratuais.

A interdição é ato escrito pelo qual a Administração determina a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento que vinha sendo feito em desconformidade com o pactuado. A intervenção, por sua vez, é providência externa que se justifica quando o contratado se revela incapaz de cumprir o pactuado, ou há iminente ou efetiva paralisação dos trabalhos, com prejuízos potenciais ou reais para o serviço público. Assim, determinada a intervenção, a Administração assume a direção da execução, controlando o pessoal, material, equipamento e operações até sua normalização ou subsequente rescisão do contrato (MEIRELLES, 2010).

A aplicação de penalidades contratuais, garantidos a defesa prévia e o procedimento legal (CF, artigo 5.º, inciso LV), na visão de Meirelles (2010), é medida autoexecutória de que se vale a Administração quando verificada a inadimplência do contratado na realização do objeto do contrato, no atendimento dos prazos ou no cumprimento de qualquer outra obrigação a seu cargo. Por outro lado, a omissão na aplicação de penalidades contratuais acarreta a responsabilidade para a autoridade omissa.

A entrega e recebimento do objeto do contrato constitui a etapa final da execução de todo ajuste administrativo para a liberação do contratado. O recebimento pode ser provisório ou definitivo, como contemplado nos artigos 73 a 76 da Lei n.º 8.666/93. O provisório efetua-se em caráter experimental, dentro de um período determinado, para verificação da perfeição do objeto do contrato. Por sua vez, transcorrido o prazo do recebimento provisório sem impugnação da

Administração, entende-se o objeto do contrato recebido definitivamente, mas permanecendo o contratado responsável por sua perfeição e segurança nos termos da legislação civil, profissional e penal aplicável à espécie (MEIRELLES, 2010).

O termo circunstanciado de recebimentos provisório e definitivo somente é exigível para obras, serviços e aquisição de equipamento de grande vulto, valendo o recibo para os demais casos, como estabelece o artigo 73, § 1.º, da Lei n.º 8.666/93 (BRASIL, 1993).

A execução do contrato administrativo pressupõe a realização de seu objeto por uma das partes, e o pagamento do seu preço pela outra. Depois de terminada a reciprocidade de prestações, desde que feitas de acordo com as cláusulas estabelecidas, termina o compromisso inicialmente pactuado em relação aos encargos do ajuste, liberando assim as garantias de execução e deixando subsistir tão somente as responsabilidades pela solidez, segurança e perfeição das obras, serviços ou compras concluídas na forma contratada.

Em certos casos do contrato administrativo, ocorre a prorrogação de sua vigência, e noutros a renovação de algumas de suas cláusulas, para continuidade da contratação, mas tudo isso opera-se dentro de normas administrativas próprias que lhe assegurem regularidade formal e eficácia legal.

O artigo 57 da Lei n.º 8.666/93 rege a matéria relativa aos prazos e prorrogações do contrato administrativo, ficando vedada expressamente a contratação com prazo de vigência indeterminado (§ 3.º). A duração dos contratos, nesse sentido, fica vinculada à vigência dos respectivos créditos orçamentários. Como os créditos orçamentários normalmente vigoram durante um exercício financeiro, a duração dos contratos fica, em princípio, limitada a doze meses (BRASIL, 1993).

No entanto, existem exceções à regra geral, possibilitando a celebração de ajustes com prazos mais alongados, como nas hipóteses de contratos relativos a projetos cujos produtos estejam incluídos no plano plurianual, serviços de prestação continuada, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, observado o limite máximo de 60 meses, e de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática, cuja duração poderá estender-se até 48 meses.

A renovação do contrato, normalmente, é feita com uma nova licitação, em busca do melhor proponente para continuidade da atividade anteriormente contratada. Isso ocorre geralmente nos serviços

com locação de mão de obra para as atividades acessórias do órgão ou instituição (vigilância, limpeza e conservação). Em tal hipótese, a Administração altera as condições contratuais que deseja que sejam atendidas e expede novo edital para novo contrato.

No Quadro 18, foram incluídas informações a respeito das responsabilidades do fiscal, indicado pela contratante, em relação ao contrato de serviços.

Quadro 18 - Guia de fiscalização dos contratos de serviços

Fiscalização	Atuação do fiscal
Fiscalização inicial (no momento em que a fiscalização é iniciada)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar planilha-resumo do contrato administrativo. Ela conterá todos os empregados indicados para o contrato, com as seguintes informações: nome completo, número do CPF, função exercida, salário-base, adicionais, gratificações, benefícios recebidos e sua quantidade (vale transporte, auxílio-alimentação), horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências, horas extras trabalhadas. 2. Conferir as anotações nas Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados, por amostragem, e verificar se elas coincidem com o informado pela empresa. Atenção para a data de início, remuneração, função exercida, adicionais e gratificações. 3. O número de empregados por função (considerando a produtividade ou escala de trabalho) deve coincidir com o previsto no contrato administrativo. 4. O salário não pode ser inferior ao previsto no contrato administrativo e na convenção coletiva de trabalho da categoria (CCT). 5. Consultar eventuais obrigações adicionais constantes da CCT para as empresas terceirizadas, a que o empregado tem direito. 6. Verificar a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho; se foi previsto no edital e no contrato o fornecimento de EPIs (equipamento de proteção individual) pela empresa; se existe laudo pericial quanto às questões insalubres e perigosas do local dos serviços.
Fiscalização mensal (a ser feita antes do pagamento da fatura)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar planilha-mensal que conterá os seguintes campos: nome completo do empregado, função exercida, os dias efetivamente trabalhados, férias, licenças, faltas, ocorrências. 2. Exigir que a empresa apresente cópia das folhas de

	<p>ponto dos empregados por ponto eletrônico ou meio que não seja padronizado. Verificar as horas e dias não trabalhados. Em caso de falta ou horas trabalhadas a menor, deve ser feito anotação a respeito para desconto na fatura.</p> <p>3. Exigir da empresa comprovante de pagamento do salário vale-transporte e auxílio alimentação dos empregados.</p> <p>4. Realizar a retenção da contribuição previdenciária (11% do valor bruto da fatura) e dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço.</p> <p>5. Exigir da empresa o recolhimento do FGTS e INSS por meio dos seguintes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) cópia do protocolo de envio de arquivo, emitido pela conectividade social (GFIP); b) cópia da guia de recolhimento do FGTS (GRF) com a devida autenticação ou comprovação bancária do seu recolhimento; c) cópia da relação dos trabalhadores constantes do arquivo SEFIP (RE); d) cópia da relação de tomadores/obras (RET). <p>6. Consultar a situação da empresa junto ao SICAF.</p> <p>7. Exigir as certidões negativas (INSS, FGTS, Receita Federal) sempre que expire o prazo de validade.</p>
Fiscalização diária	<p>1. Conferir, todos os dias, quais empregados terceirizados estão prestando serviços e em quais funções. Fazer o acompanhamento com a planilha-mensal.</p> <p>2. Verificar se os empregados estão cumprindo a jornada de trabalho. Deve ser instaurada uma rotina para autorizar pedidos de realização de horas extras por terceirizados. Deve-se combinar com a empresa a forma da compensação de jornada.</p> <p>3. Evitar ordens diretas aos terceirizados. As solicitações de serviços devem ser dirigidas ao preposto (fiscal) da empresa. Da mesma forma, eventuais reclamações ou cobranças relacionadas aos empregados terceirizados.</p> <p>4. Evitar toda e qualquer alteração na forma de prestação do serviço, como a negociação de folgas ou a compensação de jornada. Essa conduta é exclusiva do empregador.</p>
Fiscalização especial	<p>1. Observar qual é a data-base da categoria prevista na convenção coletiva de trabalho (CCT). Os reajustes dos</p>

	<p>empregados devem ser obrigatoriamente concedidos pela empresa no dia e percentual previstos (verificar a necessidade de proceder ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato em caso de reajuste salarial).</p> <p>2. Controle de férias e licenças dos empregados na planilha-resumo.</p> <p>3. A empresa deve respeitar as estabilidades provisórias de seus empregados (gestante, estabilidade acidentária).</p>
--	---

Fonte: Adaptado pela autora (2013) da IN n.º 02/2008/SLTI-MOG.

4.3.7 O Regime Diferenciado de Contratações (RDC)

O RDC representa um avanço no modelo tradicional de licitações ao encurtar o tempo do processo e o custo dos projetos por adotar o critério de inversão de fases. No RDC, a definição do vencedor se dá pelo menor preço quando os concorrentes apresentam suas propostas e ofertas por meio de lances públicos. Diferentemente do modelo tradicional de licitação, os concorrentes não têm acesso ao orçamento da obra. Pelo novo regime, os concorrentes só têm um único prazo recursal de cinco dias úteis no fim da fase de habilitação.

Num aperfeiçoamento do novo regime de licitação, no RDC Integrado a ideia é transferir para as empresas responsáveis pelas obras a elaboração de projetos, eliminando uma etapa que antes era feita pelos próprios órgãos públicos ou de forma independente. Nesse caso, as empreiteiras vencedoras também ficam com a responsabilidade de arcar com eventuais aumentos de custos decorrentes de erros de projeto e atrasos.

Para Mello (2013), o conteúdo da Lei n.º 12.462/11 não se trata de norma geral e, portanto, só é válida para a esfera federal. Essa lei trouxe algumas novidades em relação à Lei n.º 8.666/93, quais sejam:

- a) O orçamento estimativo para a contratação será sigiloso, e só depois do encerramento da licitação é que será divulgado. Só serão noticiados os quantitativos e demais informações necessárias à elaboração das propostas (artigo 6.º). No entanto, o sigilo não vigorará nos casos em que for adotado, como critério de julgamento, o critério de maior desconto (§ 1.º do artigo 6.º);
- b) A fase de habilitação, similarmente ao que ocorre hoje no pregão, ao invés de preceder à classificação e julgamento das propostas, só se realiza depois delas (artigo 12), podendo ser

- excepcionada apenas mediante justificativa expressamente referida no edital (parágrafo único, do artigo 12);
- c) A lei admite a utilização de um sistema de remuneração variável, inclusive para obras de engenharia (artigo 10), vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital e contrato, devendo sua adoção ser motivada, e respeitado também o limite orçamentário fixado pela Administração (parágrafo único, do artigo 10);
 - d) É introduzida uma contratação integrada (artigos 9.º a 11), que compreende a elaboração e desenvolvimento pelo proponente dos projetos básico e executivo, além da execução de obras e serviços de engenharia, a montagem e a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto. Considerando o § 2.º, inciso I, do seu artigo 9.º, o edital deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço, inclusive os aspectos ali discriminados.

Na contratação integrada, de acordo com o seu artigo 9.º, § 2.º, inciso II, o valor estimado da contratação será calculada com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedida ou paramétrica, e o critério de julgamento será o de técnica e preço (inciso III).

Pelo § 4.º do seu artigo 9.º, sendo adotada a contratação integrada, só serão admitidos termos aditivos para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior, ou então, por alteração do projeto ou especificações demandadas pela Administração quando não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado e dentro dos limites previstos no § 1.º do artigo 65 da Lei n.º 8.666/93. Nesse sentido, Mello (2013), ressalta que a limitação do reajuste jamais poderá contrariar a garantia de manter a equação econômico-financeira inicial, como o disposto no artigo 37, inciso XXI, da CF (1988).

Entre os critérios de julgamento, passa a ser previsto o de maior retorno econômico (artigo 18, inciso V), adotado nos contratos de eficiência, modalidade em que será selecionada a proposta que proporcionar maior economia para a administração pública decorrente da execução do contrato (artigo 23). Por ele, considerando o § 2.º do seu artigo 23, os licitantes apresentarão proposta conforme dispuser o regulamento. O procedimento respectivo é aplicável quando o objeto for a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, sendo o contratado remunerado com base em percentual da economia gerada (artigo 23, § 1.º).

O RDC tem por objetivo: a) ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; b) promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; c) incentivar a inovação tecnológica; d) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

O modo de disputa combinado (fechado/aberto) é composto de duas etapas, sendo a primeira, eliminatória:

1.^a etapa: Fechado – ocorre o cadastramento eletrônico de propostas feitas pelos fornecedores, até a data e hora da abertura da sessão pública indicada no edital do RCD. Serão classificadas para a etapa subsequente (aberta) as três melhores propostas ou mais no caso de empate. As demais propostas serão eliminadas, conforme discriminado nos artigos 23 e 24 do Decreto n.º 7.581/11;

2.^a etapa: Aberto – ocorre a abertura dos itens para o envio de lances pelos fornecedores classificados para participar dessa etapa, após o encerramento da fase fechada, conforme o inciso I do artigo 24 do Decreto n.º 7.581/11. Por sua vez, seu encerramento pode ser realizado a qualquer momento pelo presidente.

Para atuar no RDC, a Administração deve nomear uma comissão de licitação com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos ao cadastramento de licitantes e às licitações. Nesse sentido, a informações apresentadas na sequência, a respeito do RDC eletrônico, foram retiradas do manual de usuário (BRASIL, 2013b) disponível no portal de compras do governo (comprasnet).

No módulo RDC Eletrônico no portal de compras, o usuário cadastrado com o perfil de presidente opera o certame de licitação. Ele abre a sessão pública, na qual a comunicação entre o presidente e os licitantes é feita via sistema eletrônico (*chat*), podendo ser acompanhada

pela sociedade por meio do portal de compras. Depois de abertos os itens, o presidente dá início à fase competitiva, quando então os licitantes poderão encaminhar lances sucessivos de acordo com o horário fixado para abertura da sessão e as regras estabelecidas no edital. O edital pode estabelecer intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, e durante a sessão pública, os licitantes são informados pelo sistema, em tempo real, do valor do menor lance registrado, sem possibilidade de identificação do licitante.

Na operação do certame, após o presidente abrir os itens desejados para que seja dado lance, o sistema altera a situação dos itens de fechado para aberto, e os fornecedores com isso já podem enviar seus lances. O sistema exibe também as mensagens enviadas aos fornecedores pelo sistema. Depois de informado o encerramento da disputa, no item que existir uma diferença igual ou maior que 10% entre o melhor lance e o licitante subsequente, será reaberta possibilidade de disputa entre os licitantes, mediante manifestação do presidente.

Após o encerramento de todos os itens, para cada item que teve empresa de grande porte como vencedora do melhor lance, o sistema selecionará todas as microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP), cujo último lance enviado, para o respectivo item, seja até 10% superior à oferta vencedora. A seguir, para cada item, o sistema enviará mensagem pública, via *chat*, convocando o fornecedor ME/EPP mais bem classificado a enviar um lance final que deverá ser inferior ao lance vencedor, no prazo de até cinco minutos, cronometrados a partir da hora do envio da mensagem pelo sistema.

Depois de encerrados todos os itens, o presidente poderá visualizar as propostas e declarações enviadas para o item selecionado. No *link* de funcionalidades do sistema - visualizar propostas/declarações - são exibidos os dados do fornecedor (CNPJ e razão social), assim poderá ser verificado o detalhamento da proposta, o que permite ao presidente realizar o julgamento das propostas. É observado que, após aceitar ou recusar uma proposta para o item, automaticamente, o sistema abre o prazo para o registro de intenção de recurso da fase de julgamento.

Passada a etapa de habilitação, os licitantes que desejarem recorrer em face dos atos do julgamento da proposta ou da habilitação deverão manifestar imediatamente, após o término de cada sessão, a sua intenção de recorrer, sob pena de preclusão. Findas as etapas do certame, mediante manifestação do presidente é encerrada a sessão

pública, não sem antes o presidente informar via sistema para todos os licitantes as datas limites de prazo para razão de recurso, contrarrazão e decisão, conforme disposto nos artigos 54 e 56 do Decreto Federal n.º 7.581/11 (BRASIL, 2013b).

Em relação à remuneração variável da obra ou do serviço, esta consiste na possibilidade de a Administração pagar ao contratado um valor maior ou menor do que o originalmente pactuado em função do cumprimento de metas previamente fixadas (prazo, qualidade e sustentabilidade), em estrita conformidade com parâmetros e limites previamente definidos no edital. Por sua vez, a possibilidade do pagamento de remuneração pelo desempenho já é prevista na legislação brasileira no caso das chamadas parcerias público-privadas (PPPs), e tem sido adotada pela administração pública federal nos acordos de nível de serviço contratados para serviços de TI.

Na hipótese de os valores apresentados pelos licitantes serem superiores aos valores orçados pela Administração Pública, esta deve desclassificar as propostas acima do teto ou, no caso de todas estarem acima do valor máximo, revogar a licitação e iniciar um novo procedimento.

Em muitos casos, a atual segregação das etapas de elaboração de projeto e de execução da obra tem gerado graves ineficiências e encarecido os empreendimentos (como vem sendo divulgado pelos órgãos de Governo) já que possibilita que as empresas executoras exijam a celebração de aditivos para suprir as falhas de projeto realizado por outra empresa. Esses sucessivos aditivos são hoje um dos principais problemas apontados pelos órgãos de controle na execução de obras públicas.

No Quadro 19, foram expostas as diferenças entre os modelos de contratação vigentes.

Quadro 19 – Diferenças entre os modelos de contratação

Pela Lei n.º 8.666/93 (modalidades tradicionais)	Lei n.º 10.520/02, Decreto n.º 3.555/00 e Decreto n.º 5.450/05 (Pregão Presencial e Eletrônico)	Lei n.º 12.462/11 e Decreto n.º 7.581/11 (RDC)
Art. 2.º Licitações para obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações.	Art. 1.º, do Decreto n.º 3.555/00. Licitação para aquisição de bens e serviços comuns. Art. 6.º, do Decreto n.º	Obras de infraestrutura.

	5.450/05. Não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia. Nem para locações.	
Art. 6.º, VIII, art. 10. Formas de execução da obra ou serviços de engenharia: direta e indireta. Execução indireta por: a) empreitada por preço global; b) empreitada por preço unitário; c) tarefa; d) empreitada integral.	Fornecimento de bens e serviços comuns.	Art. 8.º, da Lei. Prevê cinco regimes de execução para obras e serviços de engenharia: a) empreitada por preço unitário; b) empreitada por preço global; c) contratação por tarefa; d) empreitada integral; e) contratação integrada.
Art. 7.º, art. 12. Obras e serviços, exigências: projeto básico, projeto executivo. Somente poderão ser licitadas quando houver projeto básico aprovado; existir orçamento detalhado em planilha; previsão de recursos orçamentários.	Art. 9.º, § 2.º, do Decreto n.º 5.450/05. Termo de referência elaborado pela unidade requerente e aprovado pela autoridade superior; planilha de custo; reserva orçamentária.	Art. 9.º da Lei. Na contratação integrada o licitante vencedor deve elaborar o projeto básico e o executivo com base em um anteprojeto de engenharia fornecido pela administração pública, que conterá todos os elementos necessários à elaboração de propostas.
Art. 21, § 2º. Prazos para apresentação de propostas: a) 45 dias para concorrência do tipo melhor técnica ou técnica e preço; b) 30 dias para concorrência nos demais casos, e para tomada de preços do tipo melhor técnica ou técnica e preço; c) 15 dias para tomada	Art. 8.º, III, do Decreto n.º 3.555/00. Prazo de 8 dias úteis contados da publicação do aviso.	Art. 15, II, a Lei. Redução do prazo para apresentação das propostas: a) 15 dias úteis para o menor preço ou maior desconto; b) 30 dias úteis nas demais hipóteses.

de preços nos demais casos; d) 5 dias para convite.		
Art. 22. Modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão. Art. 23. As modalidades de licitação são determinadas por limites de valor.	Art. 11, IV, do Decreto . 3.555/00, Pregão com lances na forma presencial. Art. 24, do Decreto n.º 5.450/05, Pregão com lances na forma eletrônica.	RDC Eletrônico e RDC presencial. Art. 16 da Lei. Possibilita a combinação dos modos de disputa aberto e fechado. Art. 17, § 2.º, I, da Lei. Apresentação de lances intermediários durante a disputa aberta. Art. 17, § 2.º, II, da Lei. Reabertura da disputa aberta após a definição da melhor proposta.
Art. 45, § 1.º. Julgamento das propostas. Tipos de licitação: a) menor preço; b) melhor técnica; c) técnica e preço; d) maior lance ou oferta.	Art. 4.º, X, da Lei. Julgamento e classificação das propostas pelo critério de menor preço.	Critérios de julgamento: a) Menor preço ou maior desconto; b) Técnica e preço; c) Melhor técnica ou conteúdo artístico (concurso); d) Maior oferta de preço; e) Maior retorno econômico.
Art. 43, I. Primeiro a abertura dos envelopes de habilitação e depois o da proposta comercial.	Art. 11, VI, XIII, do Decreto n.º 3.555/00. Primeiro abertura das propostas e depois a habilitação.	Art. 12, da Lei. Inversão de fases. É adotada como regra a apresentação das propostas de preços antes da habilitação. Inversão deve ser motivada.
Fase de recurso na habilitação das empresas e no julgamento das propostas.	Art. 4.º, XVIII, da Lei. Intenção de recorrer de forma imediata e motivada. Julgamento dos recursos em duas fases.	Art. 27 da Lei. Instituição de duas fases de intenção de recurso, uma na habilitação e outra no julgamento das propostas, mas a fase recursal é única, na qual são analisados conjuntamente os recursos referentes ao julgamento das propostas e da habilitação.
Art. 65, incisos I e II.	Sem condições	Art. 9.º, § 4.º, da Lei.

<p>Alteração dos contratos, quando: houver modificação do projeto ou especificações; modificação do valor contratual para acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto; modificação do regime de execução da obra ou serviço, da forma de pagamento; restabelecer a relação econômico-financeira.</p>	<p>especiais. Segue as regras da Lei n.º 8.666/93.</p>	<p>Existindo vedação de aditivo ao contrato por falhas na etapa, visto que a empresa contratada assume a responsabilidade pelos projetos básico e executivo, salvo em caso de recomposição do equilíbrio econômico financeiro ou alterações por necessidade da administração.</p>
<p>Art. 45, § 2.º. Critério de desempate por sorteio em ato público, entre duas ou mais propostas.</p>	<p>Não tem condições específicas. Isso é resolvido, na maioria das vezes, já no momento dos lances. Ocorrendo tal situação aplica-se as regras da Lei n.º 8.666/93.</p>	<p>Inova no critério de desempate ao admitir a possibilidade, em caso de empate entre duas ou mais propostas, do desempate baseado na:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) disputa final, onde os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta fechada em ato contínuo à classificação; b) avaliação de desempenho contratual prévio dos licitantes.

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

O RDC e a Lei n.º 8.666/93 são modelos diferentes de contratação pública, sendo facultado à Administração optar por um deles. O RDC possui procedimento próprio e baseia-se na natureza do objeto, não no valor da licitação, para definir a modalidade, como ocorre na Lei n.º 8.666/93. A grande diferença do RDC em relação ao modelo tradicional é a possibilidade da previsão de especificações técnicas não exaustivas, o que tem por objetivo viabilizar a apresentação pelos licitantes de soluções de arquitetura e de engenharia inovadoras e mais baratas.

Foi criado o regime de contratação integrada em que o vencedor da licitação elabora o projeto básico e o projeto executivo a partir de um anteprojeto de engenharia que será fornecido pela administração pública. Assim, o contratado assume a execução de todas as etapas da obra, bem como todos os riscos, e a obra deve ser entregue à Administração, no prazo e pelo preço contratados, em condições de operação imediata, existindo ainda a vedação de aditivo ao contrato por falhas na etapa (artigo 9º, § 4.º, da Lei do RDC), visto que a empresa contratada assume a responsabilidade pelos projetos básico e executivo, salvo em caso de recomposição do equilíbrio econômico financeiro ou alterações por necessidade da administração (BRASIL, 2011b).

Na empreitada por preço global e empreitada integral, pelo artigo 42, § 4.º, da Lei n.º 12.462/11 (Lei do RDC), no cálculo do valor da proposta, poderão ser utilizados custos unitários diferentes dos previstos nos sistemas de referência, desde que o valor global da proposta e o valor de cada etapa prevista no cronograma físico-financeiro sejam iguais ou inferiores ao valor calculado a partir do sistema de referência utilizado. Por sua vez, as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais ou estudos técnicos preliminares do projeto básico não poderão ultrapassar, no seu conjunto, dez por cento do valor total do contrato.

O anteprojeto fornecido pela Administração no processo de licitação, considerando o artigo 9.º, § 2.º, inciso I, da Lei do RDC, deve conter: a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado; as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega; a estética do projeto arquitetônico; os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade.

Quanto aos critérios de aceitabilidade das propostas, o artigo 42 do Decreto n.º 7.581/11, afasta a rigidez do preço unitário. Para a empreitada por preço unitário, os custos unitários materialmente relevantes não podem superar o custo unitário do orçamento estimado (artigo 42, § 2º). Por sua vez, são considerados relevantes àqueles que representam 80% do valor, ou quando sejam essenciais à funcionalidade da obra ou do serviço de engenharia. Para o preço global ou empreitada, o critério de aceitabilidade será por etapa de obra, desde que o custo global esteja de acordo com o orçamento elaborado com os sistemas de referência utilizados (artigo 42, § 4.º).

Quanto ao orçamento, este deve ser calculado com base em valores praticados pelo mercado; valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares; a avaliação do custo global da obra, feita mediante metodologia paramétrica.

Pelo RDC, existe a possibilidade de contratação de mais de uma empresa ou instituição para executar o mesmo serviço, desde que não implique perda de economia de escala e mediante justificativa expressa da Administração, quando o objeto da contratação puder ser executado de forma concorrente e simultânea por mais de um contratado, ou se a múltipla execução for conveniente para atender à administração pública. Isso objetiva evitar o risco de descontinuidade em serviços essenciais no caso de interrupção de um dos contratos.

Outra inovação trazida pelo RDC está na negociação para obter condições mais vantajosas para a administração pública. Pelo artigo 26 da Lei do RDC, a negociação pode ser feita também com os demais licitantes, segundo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o preço do primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado por sua proposta permanecer acima do orçamento estimado. Assim, no caso de os licitantes remanescentes não aceitarem as condições ofertadas pelo primeiro colocado desistente, eles podem ser convocados a contratar nas condições de suas propostas, contanto que estejam dentro do limite do orçamento estimado para a contratação (BRASIL, 2011b).

O novo regime procura oferecer à administração pública uma modalidade de contratação mais célere, reduzindo os riscos quanto à qualidade e aos custos do objeto contratado. Nesse novo regime, os riscos serão compartilhados com o contratado.

A análise dos riscos associados ao empreendimento, nesse sentido, é realizada por meio de uma matriz de risco, que tem por objetivo traçar as diretrizes das cláusulas contratuais. Por isso, todos os riscos são indicados de forma genérica nesse documento, para que, depois, possam ser incluídas regras a esse respeito no contrato. Isso pode ser verificado no Quadro 20.

Quadro 20 - Matriz de risco para obras e serviços de engenharia

Tipo de Risco	Descrição	Materialização	Mitigação	Alocação
Operacional	Custos operacionais e	Custos operacionais e	Incentivos à eficiência do	Contratada

	de manutenção acima do previsto	de manutenção acima do previsto pela contratada, em razão de aumentos não previstos no custo dos equipamentos e suprimentos	Privado	
	Mudanças em tributos	Custos não previstos com mudanças tributárias, exceto impostos sobre a Renda	Cláusula contratual de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro	Administração
	Custo de ações legais	Custos adicionais gerados por ações de terceiros contra a contratada	Plano de seguros (responsabilidade e civil); Adequação a todas as normas ambientais e de segurança	Contratada
	Processos de responsabilidade e civil	Custos relacionados a processos de responsabilidade e civil de pessoas que se envolveram em acidentes	Plano de seguros (responsabilidade e civil); Exigência de atendimento às normas de segurança	Contratada
Desempenho	Mudanças tecnológicas não requeridas	Mudanças tecnológicas não solicitadas pela contratada	Revisão do plano de investimentos	Contratada
	Mudança nas especificações exigidas pela contratada	Novos custos gerados por mudanças exigidas pela contratada nas especificações dos serviços	Cláusula contratual de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro	Administração
	Dificuldade em atingir parâmetros mínimos de	Custos originados por dificuldade em atingir metas de	Mecanismo de penalidades com indicadores objetivos,	Contratada

	desempenho	desempenho contratual	explicitando os parâmetros de desempenho requeridos	
	Eventos não seguráveis, caracterizados como força maior ou caso fortuito	Custos originados por eventos não seguráveis caracterizados como força maior ou caso fortuito que impeçam o desempenho exigido	Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da contratação	Administração
Projeto	Aderência às especificações	Dificuldades de incluir no projeto especificações básicas da contratante	Obrigação de mudança do projeto pela Contratada	Contratada
	Cronograma para elaboração do projeto básico	Dificuldade de atendimento ao cronograma inicial de elaboração do projeto básico, gerando custos adicionais	Contratada propõe e se compromete com um cronograma detalhado do projeto	Contratada
	Mudanças a pedido da contratada	Mudanças de projeto básico por solicitação da contratada	Definição do procedimento e das condições mínimas para revisão e aprovação do projeto básico	Contratada
	Mudanças a pedido de outras entidades públicas	Mudanças de projeto básico por solicitação ou requisição de entidades públicas, exceto no caso de necessidade de adaptação do	Cláusula contratual de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro	Administração

		projeto básico ao contrato ou à legislação em vigor		
Construção	Estimativas de custo incorretas	Erro de estimativa do custo da obra	Previsão de plano de seguros (riscos de engenharia)	Contratada
	Estimativas de tempo da obra incorretas	Erro de estimativa do tempo da obra	Contratada - contrata empresa construtora por meio de um contrato Turn-Key	Contratada
	Problemas geológicos existentes	Fundações diferentes daquelas previstas pela contratada gerando novos investimentos não previstos	Previsão de plano de seguros (riscos de engenharia)	Contratada
	Acesso ao local da obra	Atraso na liberação do local da obra por fatos não imputáveis à contratada gerando custos adicionais	Cláusula contratual prevendo revisão do cronograma de investimentos ou recomposição do equilíbrio econômico-financeiro	Administração
	Roubos ou furtos no local da obra	Prejuízos gerados por segurança inadequada no canteiro de obras, gerando custos adicionais	Contratada - contrata empresa construtora por meio de um contrato Turn-Key	Contratada
	Segurança dos trabalhadores contratados pela contratada	Prejuízos causados por segurança inadequada no canteiro de	Contratada - contrata empresa construtora por meio de um	Contratada

		obras	contrato Turn-Key e plano de seguros	
	Eventos não seguráveis caracterizados como força maior ou caso fortuito	Eventos não seguráveis, caracterizados como força maior ou caso fortuito, que prejudiquem a continuidade das obras ou sua conclusão	Recomposição do equilíbrio econômico da contratada	Administração
	Gerenciamento do projeto inadequado	Custos associados à gestão inadequada de empresa subcontratada	Contratada - contrata empresa construtora por meio de um contrato Turn-Key com previsão de multas contratuais	Contratada

Fonte: Adaptado pela autora (2013) com base na Matriz de Riscos ASGA (ANAC, 2010).

A matriz de risco é uma ferramenta que pode ser empregada na análise de riscos de processos de várias naturezas. No exemplo apresentado, esta foi construída pela composição de pesos atribuídos às variáveis classificadas como de impacto e probabilidade, que foram divididas em regiões que caracterizam os níveis de risco avaliados. A definição dessas regiões pode variar em função do perfil de risco do gestor, dos processos avaliados e dos produtos e serviços operacionalizados.

A estruturação de qualquer projeto de longa duração consiste na elaboração de um modelo que contemple as projeções de parâmetros básicos, e toda projeção, por melhor que seja, está cercada de riscos. Para o planejamento e desenvolvimento do processo licitatório, é essencial que esses riscos sejam identificados, analisados e tratados dentro do modelo e, quando possível, quantificados. Dessa maneira, o primeiro passo, dentro de um processo de gestão de riscos, é mapeá-los.

A alocação eficiente do risco tem um impacto financeiro direto sobre o projeto ou especificação do serviço e sua contratação. Para tanto, é necessário que essa alocação seja feita de forma racional, seguindo técnicas pré-definidas, pois deve haver coerência entre a alocação eficiente do risco e o estudo da viabilidade econômico-financeira do projeto ou serviço, e entre esses e o edital e as cláusulas contratuais. Quanto à recomposição do equilíbrio, é importante prever os procedimentos e critérios que permitam fazer valer ao longo do contrato o sistema de alocação de riscos nele previstos.

4.3.8 Síntese conclusiva

A licitação assegura a realização do interesse público na acepção de que a ampla competição para obter a contratação administrativa produz efeitos positivos para a Administração Pública, seja no tocante ao preço como também quanto à qualidade da prestação. Desse modo, impõe-se a licitação para assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia.

Nesse sentido, o procedimento licitatório condiciona todo um desenvolvimento de atos, na medida em que se decide a fixação de requisitos de participação, de qualificação técnica, de critérios de julgamento, que não podem ser arbitrários, aleatórios e injustificados. Na visão de Dallari (2007), todos os atos praticados pela administração pública têm caráter instrumental, devem ter uma razão ou uma finalidade a atingir, e isso precisa ficar claro no processo decisório, que deve ser objeto de processo interno de tomada de decisão.

Meirelles (2010) introduz que o procedimento administrativo da licitação constitui-se de atos intermediários, preparatórios e autônomos, mas sempre interligados, que se conjugam para dar conteúdo e forma ao ato principal e final visado pelo Poder Público. Para ele, as operações intermediárias de uma licitação, à medida que se realizam sem oposição dos interessados, tornam-se definitivas para a Administração e para o administrado, porque ocorre, em tal caso, a preclusão administrativa dos meios que invalidam o procedimento, para que se passe à fase seguinte com a certeza da eficácia dos atos anteriores.

Assim, a atuação dos gestores públicos, conscientes da moral institucional em que agem, deve buscar um máximo de eficiência administrativa, sem perder de vista na sua atividade a visão de honestidade que deve caracterizar a administração pública.

5 CONCLUSÃO

Pelas informações colhidas na pesquisa foi possível responder à pergunta da pesquisa, como também delinear as conclusões a respeito dos objetivos específicos. A pesquisa trouxe dados que foram estudados, vinculados de forma conjunta com a pesquisa documental e bibliográfica, para assim conseguir apresentar conclusões a respeito dos objetivos da pesquisa.

O primeiro objetivo específico: identificar quais os serviços que podem ser contratados de forma indireta pelas instituições federais de ensino superior, foi respondido pela seleção dos processos de licitação que seriam submetidos à análise. Pela pesquisa bibliográfica junto aos normativos e instruções legais, identifica-se uma variedade muito grande de serviços que correspondem as atividades-meio da instituição em estudo.

Pelo Decreto n.º 2.271/97, já se podem verificar muitas das atividades que são passíveis de contratação indireta e com sua execução de forma continuada. As atividades de conservação, limpeza, segurança, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações estão relacionadas no respectivo decreto. No entanto, a dúvida maior está nas restrições, sem que sejam contratados serviços que venham a gerar responsabilidades aos gestores públicos, nos classificados cargos extintos total ou parcialmente. Partindo das informações contidas nesse decreto, já tínhamos uma noção prévia dos tipos de serviços passíveis de contratação indireta, entretanto, o que pretendíamos verificar seriam os casos excepcionais. Esses casos foram possíveis, mais particularmente pela pesquisa bibliográfica em acórdãos do TCU e pela interpretação de juristas nos livros que foram estudados.

Pela pesquisa realizada, o que se percebeu é que os serviços que estão associados à restrição definida pelo respectivo decreto são, mais particularmente, os serviços que exigem destinação exclusiva de mão de obra. São os chamados contratos de serviços terceirizados. Esses serviços podem ser contratados, nos termos do artigo 57, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, em que a vigência dos contratos ultrapassa o exercício financeiro, e podem ser prorrogados a cada doze meses, até o limite de sessenta meses.

Antes mesmo da vigência do decreto citado, muitas das contratações de serviços eram realizadas para cumprir um período de

vigência dentro do exercício financeiro, isto é, até 31 de dezembro (observando os créditos orçamentários). Assim, a cada início de ano era feita nova licitação para a contratação de serviços necessários para algumas atividades acessórias da Instituição.

Muitos dos serviços relacionados no Decreto antes eram realizados pelo quadro de pessoal da Instituição. Mas, aos poucos, foram sendo extintos do seu plano de cargos, e não mais ocorreram contratações públicas para muitas das atividades acessórias. O decreto, nesse sentido, veio apenas dar um direcionamento quanto a essas contratações.

O segundo objetivo específico: propor formas de cálculo para composição de custo dos serviços para fins de estimativa e valores de referência para a contratação, foi respondido com a inclusão de planilha com a composição de custo, para uma exemplificação criada pela autora, para serviços de serviços de limpeza e conservação e, ainda, com a fórmula e detalhamento para o cálculo do custo das despesas indiretas para obras e serviços de engenharia.

O conhecimento prévio das composições de custos são exigências que vêm sendo cobradas dos gestores públicos para que os estes tenham responsabilidade quanto aos gastos de verbas públicas. A respeito dessa questão, a administração pública federal, por meio de normativos, definiu formas de como devem ser apresentadas as estimativas de custo. Uma delas é por meio da Instrução Normativa de Serviços (IN n.º 2/2008-SLTI/MOG), editada pelo órgão responsável pelas ações de planejamento e gastos públicos do Governo Federal, em que relaciona de forma detalhada o que deve conter na composição do custo para os contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

Para os contratos de serviços de engenharia e obras, foram determinadas exigências a respeito do detalhamento de itens que compõem os projetos e serviços, ainda com a inclusão, de forma detalhada, dos custos com as despesas indiretas, o BDI.

O terceiro objetivo específico: identificar o que deve estar contemplado no termo de referência ou projeto básico a respeito dos serviços demandados e as obrigações vinculadas para uma execução eficaz, foi respondido com a apresentação de modelo de termo de referência para contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, em que estão relacionadas exigências, que foram descritas na IN n.º 2/2008 e na lei e decreto do pregão, considerando-se que, para cada caso, existem exigências diferenciadas que deverão ser analisadas pela unidade gestora.

O quarto objetivo específico: investigar como se deu a instrução inicial das contratações de serviços, inclusive as por dispensa e inexigibilidade de licitação, considerando os dados primários da análise realizada nos processos de licitação relacionados, a pesquisa revelou que em todos eles foram cumpridos, de alguma forma, as exigências normativas quanto: à apresentação de justificativa da unidade requerente para a necessidade de contratação dos serviços; à apresentação de termo de referência com informações para auxiliar a subsidiar na elaboração do edital; à apresentação de estimativa de custo, com informações em planilha de custo, ou de pesquisa de preços no mercado em empresas do ramo; à alocação prévia de recursos, com informações no próprio edital de licitação, da programação orçamentária para a despesa.

Com base nos dados levantados, chegou-se a conclusões a respeito de como se deu a instrução prévia das contratações e pelo histórico do processo, com a verificação da situação vigente da execução do contrato.

Por fim, o que se pode concluir a respeito é como analisa Justen Filho (2013), que, em todas as licitações, é relevante adotar critérios adequados de aceitação das propostas. Isso envolve não apenas estabelecer requisitos formais mas também promover a fixação de requisitos a respeito da habilitação e conteúdo da proposta. A Administração, nesse sentido, precisa estabelecer exigências destinadas a evitar contratação cuja vantagem seja apenas aparente.

5.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade contratual da administração pública, mesmo quando no exercício de competências discricionárias, deve exprimir escolhas ditadas por políticas públicas e implementadas de acordo com normas jurídicas que viabilizem a concretização do interesse público. A norma constitucional que estabelece o dever de licitar traduz política pública na medida em que pressupõe ser a competição seletiva isonômica aquela que habilita a administração pública, a buscar no mercado, a proposta mais favorável à prestação de serviços, à execução de obras, à compra ou à alienação de bens.

A administração pública, ao optar por um produto, contratar um serviço ou realizar uma obra, pode produzir impactos negativos sobre o meio ambiente. Pereira Junior e Dotti (2009) direcionam que a contratação de produtos, serviços ou obras menos degradantes do meio

ambiente é a chave para que os entes públicos contratem sem prejudicar o desenvolvimento sustentável, alinhando-se às obrigações constitucionais e legais de proteção ao meio ambiente. Assim, ao ordenar a observância de requisitos ambientais, a Lei n.º 8.666/93 executa ação positiva tendente a reduzir impactos que obras e serviços poderiam causar ao meio ambiente.

Ainda, Pereira Junior e Dotti (2009) interpretam que as inovações tecnológicas, globalização e aumento da competitividade fizeram surgir o chamado empreendedorismo, que consiste na formação de microempresas e empresas de pequeno porte em resposta à insuficiência e à seletividade das ofertas de trabalho pelo mercado formal. Nesse sentido, a Lei Complementar n.º 123/06 deu cumprimento à política constitucional de apoio a esses microempresários, ao estabelecer regras que lhes ampliam o acesso às licitações e contratações de compras, obras e serviços pela administração pública, concedendo-lhes tratamento diferenciado e favorecido.

Nessa mesma linha, os processos de trabalho dos órgãos e entidades da administração pública experimentam profunda reforma de métodos e procedimentos, com o fim de torná-los mais eficientes e eficazes. O uso da tecnologia da informação e da comunicação (TIC) distingue essa reforma de todas as revisões que a cultura administrativa estatal empreendeu no passado. O emprego generalizado da TIC serve a iniciativas e soluções que dão forma a um novo sistema de gestão dos negócios públicos, a que se tem chamado de governança eletrônica.

A governança pressupõe projeto estratégico de governo e aparato institucional de sua governabilidade, do mesmo modo que estratégia e governabilidade carecem de governança para que se estabeleçam relações diretas entre a Administração e os cidadãos, mediante redes, sítios e endereços eletrônicos de acesso público.

Pode-se dizer que o pregão na forma eletrônica é o precursor da governança eletrônica em matéria de licitação e contratação pública, o qual realiza o procedimento licitatório à distância, em sessão pública, pela rede mundial de computadores. Pelo seu formato, tem proporcionado celeridade processual, competitividade simplificada de exigências e transparência, possibilitando ainda a participação de um número maior de interessados, graças ao acesso universal à rede mundial de computadores. Permite, com isso, que em qualquer ponto do país sejam ofertadas propostas, mesmo distantes do órgão promotor da competição.

A prática do pregão eletrônico tem atestado a viabilidade da

simplificação do procedimento licitatório sem riscos à segurança jurídica da contratação e à razoável certeza da fiel execução do que se contratou.

Nesse sentido, as normas disciplinadoras do pregão o consideram de uso obrigatório pelos órgãos da administração pública federal, como assim estabelece o Decreto Federal n.º 5.504/05, no seu artigo 1.º, § 1.º. No que pode ser considerado, como interpreta Fernandes (2008), se o gestor dispõe de modalidade licitatória que supera todas as demais em qualidade e presteza, será ato de gestão antieconômico, violador do princípio da eficiência, optar por qualquer outra modalidade quando cabível for o pregão.

Outra condição definida pela norma, como etapa obrigatória da fase interna, preparatória do processo administrativo do pregão, está a exigência de justificar a necessidade de contratação, o que se presume técnica e fundada em circunstâncias e fatos objetivos e de interesse do órgão ou instituição pública. A manifestação do objeto como prioritário vem demonstrada no termo de referência, onde devem ser explicitadas as características que deverá ter e as funções que cumprirá. E, quando da sua execução, a fiscalização assume papel fundamental.

Pela pesquisa realizada, ao final deste trabalho, percebe-se que muitas das informações e dados a respeito das contratações públicas estão disponíveis para acesso público pela internet, no portal de compras do Governo Federal, e que a SLTI/MOG é responsável pelos normativos e legislação a respeito das contratações da administração pública federal, além das contratações públicas estarem associadas aos princípios definidos na Constituição Federal, para o cumprimento eficiente da aplicação dos recursos públicos e a transparência das informações.

5.2 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

O estudo direciona para que o manual seja aplicado para auxiliar os gestores públicos da Instituição em estudo no que diz respeito às contratações de serviços. O trabalho procurou fundamentar os procedimentos iniciais para a contratação de serviços pelas modalidades tradicionais de licitação e pela modalidade pregão na forma presencial e eletrônica. No final, foi apresentado um conteúdo breve a respeito do regime diferenciado de contratações que, em 2013, considerando-se a Lei n.º 12.722/12, passou a ser também aplicável para obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino.

Os procedimentos iniciais de contratação repercutem na execução de seu objeto. Os gestores públicos, com isso, precisam ter uma percepção de como todo o processo funciona. Pensando nisso, foi direcionado todo o conteúdo deste trabalho. Também foram construídos os modelos de instrumentos, fundamentados nas normas vigentes, para auxiliar os gestores na tarefa prévia das contratações.

Nesse sentido, sugere-se a aplicação do manual na UFSC, o qual, partindo do contexto apresentado, com as devidas adaptações, poderá também ser aplicado em outras instituições federais de ensino superior, visto que as regras normativas são aplicáveis para todos os órgãos e entidades da administração pública federal, considerando-se que as atividades das instituições federais de ensino superior não são diferentes entre si. Assim, pode-se admitir que a pesquisa apenas evidenciou as formas de contratação que foram adotadas na Instituição em estudo.

Considera-se importante, contudo, que o manual seja atualizado com regularidade, como também que sejam apresentadas outras sugestões para que ele seja eficiente no seu objetivo. Poderão também ser criados outros procedimentos a respeito do regime diferenciado de contratações, com a ampliação da matriz de risco, inclusive com uma matriz de risco para contratação integrada. E, ainda, que se efetivem procedimentos para a percepção de outros atores envolvidos no processo de contratação de serviços, como de outros grupos de processos.

REFERÊNCIAS

- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. *ABNT NBR ISO/IEC 20000-1:2011*. Tecnologia da informação: gestão de serviços. Rio de Janeiro, 2011.
- AGUIAR, Afonso Gomes. *Direito financeiro: a Lei n. 4320*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- ANAC. *Relatório 5: matriz de riscos ASGA*. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/transparencia/audiencia/audiencia21-2010/Relat%C3%B3rio%205%20-%20Matriz%20de%20Riscos.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2013.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: 70, 1977.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 30 abr. 2013.
- _____. *Decreto n. 7892 de 23 janeiro 2013*. Regulamenta do sistema de registro de preços. 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 30 maio 2013.
- _____. *Decreto n. 7581 de 11 outubro 2011*. Regulamenta o regime diferenciado de contratações públicas. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm>. Acesso em: 25 jun. 2013.
- _____. *Decreto n. 7185 de 27 maio 2010*. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema de administração financeira e controle. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm>. Acesso em: 30 maio 2013.

_____. *Decreto n. 7423 de 31 dezembro 2010*. Regulamenta a lei sobre as relações das instituições federais de ensino superior e tecnológico com as fundações de apoio. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7423.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. *Decreto n. 6204 de 5 setembro 2007*. Regulamenta o tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6204.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. *Decreto n. 5977 de 1 dezembro 2006*. Dispõe sobre a aplicação das parcerias público-privadas e outras providências. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5977.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

_____. *Decreto n. 5450 de 31 maio 2005*. Regulamenta o pregão na forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>. Acesso em: 11 mar. 2012.

_____. *Decreto n. 4358 de 5 setembro 2002*. Acrescentou os incisos V ao art. 27 e XVIII ao art. 78 da Lei n^o 8.666, de 21 de junho de 1993, referente ao cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7^o da Constituição. 2002a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4358.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. *Decreto n. 3555 de 8 agosto 2000*. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns. 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 5 abr. 2013.

_____. *Decreto n. 2271 de 7 julho 1997*. Dispõe sobre contratação de serviços pela Administração Pública Federal. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em: 12 mar. 2012.

_____. *Lei n. 12745 de 19 dezembro 2012*. Amplia o regime diferenciado de contratação para obras e serviços do sistema único de saúde. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12745.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. *Lei n. 12722 de 3 outubro 2012*. Amplia o regime diferenciado de contratação para obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino. 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. *Lei n. 12462 de 4 agosto 2011*. Institui o regime diferenciado de contratações públicas. 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

_____. *Lei n. 12440 de 7 julho 2011*. Acrescenta Título VII-A à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para instituir a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, e altera a Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993. 2011c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12440.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

_____. *Lei n. 12232 de 29 abril 2010*. Dispõe sobre normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12232.htm>. Acesso em: 5 abr. 2013.

_____. *Lei n. 12349 de 15 dezembro de 2010*. Altera as Leis n^{os} 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1^o do art. 2^o da Lei n. 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. 2010d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm>. Acesso em: 11 jun. 2013.

_____. *Lei n. 12305 de 2 agosto 2010*. Institui a política nacional de resíduos sólidos. 2010e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm>. Acesso em: 30 abr. 2013.

_____. *Lei n. 12187 de 29 dezembro 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC. 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm>. Acesso em: 21 jun. 2013.

_____. *Lei n. 11079 de 30 dezembro 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

_____. *Lei n. 10520 de 17 julho 2002*. Institui a modalidade de licitação pregão para aquisição de bens e serviços comuns. 2002b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. *Lei n. 10406 de 10 janeiro 2002*. Institui o código civil. 2002c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 30 abr. 2013.

_____. *Lei n. 10192 de 14 fevereiro 2001*. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10192.htm>. Acesso em: 29 abr. 2013.

_____. *Lei n. 9394 de 20 dezembro 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 29 maio 2013.

_____. *Lei n. 8934 de 18 novembro 1994*. Dispõe sobre registro público de empresas mercantis e atividades afins. 1994a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8934.htm>. Acesso em: 30 abr. 2013.

_____. *Lei n. 8958 de 20 de dezembro de 1994*. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. 1994b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8958.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. *Lei n. 8666 de 21 julho 1993*. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 12 mar. 2012.

_____. *Lei n. 8429 de 2 junho 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. *Lei n. 8212 de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre a seguridade social e institui plano de custeio. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm>. Acesso em 30 jun. 2013.

_____. *Lei Complementar n. 123 de 14 dezembro 2006*. Institui o estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte. 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 5 abr. 2013.

_____. *Lei Complementar n. 101 de 4 maio 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. 2000b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 30 maio 2013.

_____. *Decreto-Lei n. 200 de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 15 maio 2013.

_____. Ministério do Orçamento, Gestão e Planejamento. *Regime diferenciado de contratações públicas: RDC eletrônico*. MOG, 2013b. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/Manual_RDC_Eletronico_V1_08032013.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2013.

_____. Ministério do Orçamento, Gestão e Planejamento. *Instrução Normativa n. 2 de 11 de outubro de 2010*. Estabelece normas para o cadastramento único de fornecedores no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do sistema de serviços gerais. MOG, 2010f. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 19 ago. 2013.

_____. Ministério do Orçamento, Gestão e Planejamento. *Instrução Normativa n. 4 de 4 novembro 2010*. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de tecnologia da informação pelos órgãos integrantes do sistema de administração dos recursos de informação e informática do poder executivo federal. MOG, 2010g. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

_____. Ministério do Orçamento, Gestão e Planejamento. *Instrução Normativa n. 1 de 19 janeiro 2010*. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional. MOG, 2010h. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

_____. Ministério do Orçamento, Gestão e Planejamento. *Instrução Normativa n. 2 de 30 abril 2008*. Dispõe sobre regras para contratação de serviços continuados na administração pública Federal. MOG, 2008a. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. *Súmula n. 331: nova redação pela Res. 174/2011, de 27 de maio de 2011*. Dispõe sobre contrato de prestação de serviço. TST, 2011d. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_I_nd_301_350.html>. Acesso em: 5 abr. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Nota técnica n. 6/2010-Setfi/TCU – versão 1.2*. TCU, 2011e. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2534415.PDF>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 219/2004, Plenário*. TCU, 2004b. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 950/2007, Plenário*. TCU, 2007b. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0950-21/07-P\)\[NUMD\]\[B001\]](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0950-21/07-P)[NUMD][B001])>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 325/2007, Plenário*. TCU, 2007c. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0325-09/07-P\)\[NUMD\]\[B001\]](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0325-09/07-P)[NUMD][B001])>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 114/2007, Plenário*. TCU, 2007d. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0114-05/07-P\)\[NUMD\]\[B001\]](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0114-05/07-P)[NUMD][B001])>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1854/2009, Plenário*. TCU, 2009b. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-1854-33/09-P\)\[NUMD\]\[B001\]](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-1854-33/09-P)[NUMD][B001])>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1314/2010, Plenário*. TCU, 2010i. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-1314-20/10-P\)\[NUMD\]\[B001\]](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-1314-20/10-P)[NUMD][B001])>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 403/2013, 1ª Câmara*. TCU, 2013c. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?anoAcordao=2013&numeroAcordao=403&>>. Acesso em 19 ago. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 868/2013, Plenário*. TCU, 2013d. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?numeroAcordao=868&anoAcordao=2013>>. Acesso em: 19 ago. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1234/2013, Plenário*. TCU, 2013e. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 19 ago. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União*. 4. ed., Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010j. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>. Acesso em: 19 ago. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Súmula 258*. Ata 20 de 2010. 2010l. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

CAIRO, Alexandre. Habilitação do pregão eletrônico. In: GASPARINI, Diogenes (Coord.). *Pregão presencial e eletrônico*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 270-347.

CAPELLA, Eduardo Goeldner. *Licitações: instruções didáticas: lei de licitações*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CHAUÍ, Marilena. Introdução. In: LAFARGUE, Paul. *O direito a preguiça*. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2000.

CJU. Consultoria Jurídica União no Estado de São Paulo (CJU/SP). *Modelo de termo de referência para contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra*. São Paulo: CJU, 2012. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=100671&id_site=777&aberto=&fechado=>. Acesso em: 25 jun. 2013.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2004.

CRETELLA JUNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DALLARI, Adilson Abreu. *Aspectos jurídicos da licitação*. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Fase preparatória do pregão presencial. In: GASPARINI, Diogenes (Coord.). *Pregão presencial e eletrônico*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 59-78.

DE PAULO, Wanderlei de Lima et al (2007). Riscos e controles internos: uma metodologia de mensuração dos níveis de controle de riscos empresariais. *Revista Contabilidade e Finanças*, v. 18, n. 43. São Paulo: jan./abr., 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1519-70772007000100005&script=sci_arttext>. Acesso em: 25 jun. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. Belo Horizonte: Fórum 2008.

FERRAZ, Luciano. Sistemas de promoção do pregão eletrônico. In: GASPARINI, Diogenes (Coord.). *Pregão presencial e eletrônico*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 235-240.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GUIMARÃES, Edgar. Fase preparatória do pregão eletrônico. In: GASPARINI, Diogenes (Coord.). *Pregão presencial e eletrônico*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 241-262.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

_____. *Pregão – comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. São Paulo: Dialética, 4. ed. 2005; 6. ed. 2013a.

_____. *Curso de direito administrativo*. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2008; 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011; 9. ed. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2013b.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAUSS, César Volnei; SOUZA, Marcos Antonio de. *Gestão de custos aplicada ao setor público*. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 14. ed. 2007; 15. ed. 2010.

_____. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 33. ed. 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 25. ed. 2008; 30. ed. 2013.

MOREIRA, Kátia Beatris Rovaron. *O processo de produção e gestão de segurança patrimonial de edifícios residenciais verticais na cidade de São Paulo*. 2012. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16132/.../tese_katiabea_original.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2013.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos*. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. *Gestão pública*. São Paulo: Saraiva, 2006.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e inexigibilidade de licitação pública*. Belo Horizonte: Forum, 2008.

_____. *Pregão presencial e eletrônico*. 6. ed. Belo Horizonte: Forum, 2011.

PEREIRA JUNIOR, Jesse Torres. *Comentários à lei das licitações e contratos da administração pública*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PEREIRA JUNIOR, Jesse Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. *Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas*. Belo Horizonte: Forum, 2009.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. *Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. *Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de caso*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTANA, Jair Eduardo. Julgamento das propostas do pregão eletrônico. In: GASPARINI, Diogenes (Coord.). *Pregão presencial e eletrônico*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 355-385.

_____. *Pregão presencial e eletrônico: sistema de registro de preços: manual de implantação, operacionalização e controle*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SANTOS, Rogério Santanna dos. As práticas de gestão do conhecimento são centrais para a eficiência do governo eletrônico. In: CARVALHO, Isamir Machado de; MENDES, Sérgio Peixoto; VERAS, Vivianne Muniz (Orgs.). *Gestão do conhecimento: uma estratégia empresarial*. Brasília: JJ Gráfica e Comunicações, 2006, p. 320-335.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

TIRONI, Luis Fernando. *Política de inovação tecnológica: escolhas e propostas baseadas na Pintec*. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 1, p. 46-53, jan./mar. 2005.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. *Estrutura física da UFSC 2013*. Disponível em: <<http://estrutura.ufsc.br/campi/campus-florianopolis>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

_____. Universidade Federal de Santa Catarina. *Plano de desenvolvimento institucional 2010 a 2014*. Florianópolis: UFSC, 2010.

_____. Universidade Federal de Santa Catarina. *UFSC do século XXI terceiro ano de gestão maio 2010 a maio 2011*. Florianópolis: UFSC, 2012.

VERGARA, Silvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIANA, Nelson Corrêa. Os preços na licitação. *Jus Navigandi*, Teresina, n. 3112, 8 jan. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20811>>. Acesso em: 19 ago. 2013.

VIEIRA, Antonieta Pereira et al. *Gestão de contratos de terceirização na administração pública: teoria e prática*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. São Paulo: Bookman, 2010.