

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

“Investigação das causas dos problemas de gestão e execução dos contratos de prestação de serviços contínuos, licitados por pregão eletrônico, pela Diretoria de Administração do Campus - Dirac/Fiocruz”

por

Marcelo de Freitas

*Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre
Modalidade Profissional em Saúde Pública.*

Orientador: Prof. Dr. José Manuel Santos de Varge Maldonado

Rio de Janeiro, julho de 2011.

Esta dissertação, intitulada

“Investigação das causas dos problemas de gestão e execução dos contratos de prestação de serviços contínuos, licitados por pregão eletrônico, pela Diretoria de Administração do Campus - Dirac/Fiocruz”

apresentada por

Marcelo de Freitas

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.^a Dr.^a Maria Cristina Troncoso Ribeiro Pessoa

Prof.^a Dr.^a Tatiana Wargas de Faria Baptista

Prof. Dr. José Manuel Santos de Varge Maldonado – Orientador

Dissertação defendida e aprovada em 08 de julho de 2011.

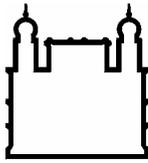
Catálogo na fonte
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca de Saúde Pública

F866 Freitas, Marcelo de
Investigação das causas dos problemas de gestão e execução dos contratos de prestação de serviços contínuos, licitados por pregão eletrônico, pela Diretoria de Administração do Campus - DIRAC/FIOCRUZ. / Marcelo de Freitas. -- 2011.
xi,165 f. : tab. ; graf.

Orientador: Maldonado, José Manuel Santos de Varge
Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2011

1. Administração Pública. 2. Proposta de Concorrência.
3. Serviços Terceirizados. 4. Inovação Organizacional.
5. Institutos Governamentais de Pesquisa. I. Título.

CDD - 22.ed. – 352.538



Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

A U T O R I Z A Ç Ã O

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, por processos fotocopiadores.

Rio de Janeiro, 08 de julho de 2011.

Marcelo de Freitas

**A Aurora, pelo apoio, disponibilidade e
colaboração.**

A Diego e Thaís, meus filhos.

A Sonia e Ocelino, meus pais.

Agradecimentos

A Deus, sem o qual nada seria possível.

A minha família, que acreditou, de forma inabalável, na construção deste trabalho.

Ao meu Orientador, Prof. José Maldonado, pela paciência, disponibilidade e inestimáveis contribuições.

A todos os professores do Curso de Mestrado Profissional em Política e Gestão de Ciência, Tecnologia & Inovação em Saúde da ENSP, que através de suas práticas contribuíram, de forma inquestionável, na ampliação de meus conhecimentos.

À equipe do Departamento de Administração e Planejamento em Saúde - DAPS/ENSP, por todo o apoio e presteza.

Aos meus colegas de Mestrado, pelos momentos de discussão e reflexão, além, claro, dos momentos de alegria e descontração.

A Fernando Carvalho e Leonardo Lacerda, Diretores da Dirac, pelo incentivo e por acreditarem que este trabalho proporcionará melhorias para a Instituição.

À equipe do Serviço de Contratos, pelo suporte nas minhas ausências.

Aos meus colegas da Dirac que concordaram em participar da pesquisa e a todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para o alcance dos objetivos deste trabalho.

**As coisas estão no mundo,
só que eu preciso aprender.
Paulinho da Viola**

Resumo

Este estudo teve como propósito investigar as causas dos problemas de gestão e execução que têm ocorrido com indesejável frequência nos contratos de prestação de serviços contínuos, com residência de mão-de-obra, oriundos de licitações por pregão eletrônico, no âmbito da Diretoria de Administração do Campus, unidade técnico-administrativa da Fundação Oswaldo Cruz, que tem como missão prestar serviços de infra-estrutura às atividades da Instituição.

Os problemas de gestão são aqueles relacionados especificamente ao planejamento, operacionalização e acompanhamento dos contratos. Já os problemas de execução referem-se à forma pela qual os serviços são efetivamente prestados a seus usuários.

A investigação contemplou o estudo dos impactos e possíveis relações de causalidade entre os problemas citados e variáveis como o custo das contratações, a formação e capacitação de compradores e fiscais de contrato e a regularidade formal dos procedimentos licitatórios.

Os problemas verificados nestas contratações, além de causarem transtornos e dificuldades aos usuários e clientes dos serviços têm penalizado sobremaneira os trabalhadores terceirizados vinculados à execução de cada contrato, especialmente em função da inadimplência das empresas contratadas para com suas obrigações trabalhistas. Desta forma, na conclusão do trabalho são apresentadas propostas de intervenção que visam eliminar ou, pelo menos, minimizar a ocorrência de tais problemas nas futuras contratações realizadas pela unidade.

Para a consecução dos objetivos deste trabalho foram utilizadas as seguintes técnicas de coleta de dados: pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas e questionários.

Palavras-chave: Administração pública; contratações públicas; pregão eletrônico; terceirização de serviços; subdimensionamento de custos; obrigações trabalhistas.

Abstract

This study aimed to investigate the causes of the problems of management and implementation that have occurred with undesirable frequency in contracts for continuous services, with resident manpower, from bidding for electronic trading within the Diretoria de Administração do Campus, technical and administrative unit of the Fundação Oswaldo Cruz, whose mission is to provide infrastructure services to the activities of the institution.

The management problems are those related specifically to the planning, execution and monitoring contracts. The implementation problems relate to how services are actually provided to its users. The investigation included the study of the impacts and possible causal relations among the problems cited and variables as the cost of hiring, training and qualification of buyers and contract fiscals and the regularity of formal bidding procedures.

The problems encountered in these hires besides causing difficulties and problems for users and customers of services have greatly penalized outsourced workers linked to the execution of each contract, especially in light of default with the contractors for their labor obligations. So, in the conclusion of study are presented intervention proposals aimed at eliminating or at least minimize the occurrence of such problems in future contracts undertaken by the unit.

To achieve the objectives of this study we used the following techniques of data collection: bibliographic and documentary research, interviews and questionnaires.

Keywords: public administration; public contracting; electronic trading; outsourcing services; undersizing costs; labor obligations.

SUMÁRIO

Introdução	12
Delimitação do Tema	12
Objetivos: Geral e Específicos	16
Justificativa	17
Capítulo 1 - O Estado contemporâneo	21
1.1 Compras como atividade administrativa	29
1.2 Compras do setor público	30
1.3 O pregão eletrônico e suas inovações	34
Capítulo 2 - Metodologia	38
Capítulo 3 - Apresentação e análise dos dados da pesquisa	42
3.1 Dados Documentais	42
3.1.1 Análise da instrução processual	43
3.1.2 Análise das planilhas de custos	73
3.2 Dados de entrevistas	82
3.3 Dados de questionários	102
Capítulo 4 - Conclusão e proposta de intervenção	126
Bibliografia	137

ANEXOS

Anexo I - Check-list processual	142
Anexo II - Roteiro para entrevistas	144
Anexo III - Modelo de questionário	146
Anexo IV - Termo de Compromisso	152
Anexo V - Termo de consentimento livre e esclarecido	154
Anexo VI - Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços	157
Anexo VII - Norma Operacional nº 03/2010 - Dirac	161

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dotação Orçamentária da Fiocruz, Exercício 2009	14
Tabela 2 - Ocorrências registradas	59
Tabela 3 - Penalidades aplicadas às contratadas	67
Tabela 4 - Variação dos preços contratados	74
Tabela 5 - Despesas administrativas e lucro <i>per capita</i>	77
Tabela 6 - Conteúdo dos eventos de capacitação de fiscais	104
Tabela 7 - Tópicos que requerem aprofundamento dos conhecimentos	106
Tabela 8 - Carga de trabalho, nível de responsabilidade e desempenho	113
Tabela 9 - Notas atribuídas pelos participantes às suas competências	119
Tabela 10 - Problemas referentes à localização das empresas	122
Tabela 11 - Classificação dos problemas ref. à localização das empresas	122
Tabela 12 - Críticas ao pregão eletrônico	124

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Pedidos de esclarecimentos e impugnações	56
Gráfico 2 - Número de licitantes e variação de preços	74
Gráfico 3 - Despesas Administrativas e Lucro per capita	78
Gráfico 4 - Quantidade de temas oferecidos aos participantes	105
Gráfico 5 - Quantidade de temas indicados por participante	108

Introdução

Delimitação do Tema

O fenômeno da globalização, assim entendido como o radical aprofundamento da integração econômica, social, cultural e política entre os países, impulsionado pelo excepcional desenvolvimento das *tecnologias de informação e comunicação* (TICs) a partir da década de 80, tem apresentado para os países em desenvolvimento, como o Brasil, enormes desafios.

Para Lacerda (2002) "Os processos de globalização (estratégias das empresas transnacionais) e de regionalização (formação de blocos econômicos) significam um desafio duplo para os países em desenvolvimento, uma vez que os dois fenômenos conjugados também podem significar para alguns a "exclusão involuntária".

Já Santos (2000, p.151), ressaltando as contradições do processo de globalização, afirma que "Os países subdesenvolvidos, parceiros cada vez mais fragilizados nesse jogo tão desigual, mais cedo ou mais tarde compreenderão que nessa situação a cooperação lhes aumenta a dependência."

Nesse sentido, a globalização econômica e comercial, abrangendo a internacionalização da produção, a desregulamentação das economias, o acirramento da concorrência e a crescente volatilidade do capital financeiro, tornou imprescindível a reestruturação do papel e das funções do Estado. Com a globalização, a atuação do Estado passa a ter uma perspectiva muito mais próxima da *regulação* do que da *intervenção* no sistema econômico.

No Brasil, a percepção da necessidade de modificação da lógica de atuação do Estado se deu não apenas em função da globalização, mas também pelos efeitos da designada década perdida e do extenso período de estagnação econômica vivido pelo país nos anos 80. De acordo com Bresser-Pereira (1998):

A crise do modo de intervenção, acelerada pelo processo de globalização da economia mundial, caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem-sucedido em promover a industrialização nos anos 30 a 50, mas que

deixou de sê-lo a partir dos anos 60; transpareceu na falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras; expressou-se no fracasso em se criar no Brasil um Estado do Bem Estar que se aproximasse dos moldes socialdemocratas europeus.

Nesse novo contexto político, esperava-se que a atuação do Estado privilegiasse a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento social, seja através da formulação e implementação de políticas, seja pela utilização de seu próprio poder de compra para estimular a economia nacional.

No Brasil, as compras e contratações efetuadas pela Administração Pública, nas três esferas de poder (União, Estados e Municípios, além do Distrito Federal) correspondem a uma significativa parcela do Produto Interno Bruto – PIB. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o PIB em valores correntes alcançou, em 2010, R\$ 3,675 trilhões e as despesas de consumo da Administração Pública corresponderam a aproximadamente 21 % deste valor - R\$ 778 bilhões - sendo, portanto, importante fator de promoção de desenvolvimento e dinamização da economia (IBGE, 2011).

A participação do setor saúde no desempenho da economia brasileira tem crescido expressivamente. Ainda de acordo com dados do IBGE, no ano de 2007¹ o consumo de bens e serviços de saúde representou 8,4 % do PIB, sendo que os gastos da Administração Pública no setor corresponderam a 3,5 % do PIB. No mesmo ano, o setor foi responsável por 4,2 milhões de postos de trabalho no país², o que corresponde a 4,4% do total da economia (IBGE, 2009).

Gadelha (2003, p. 523), ao ressaltar a dimensão social e econômica da área da saúde, ilustra bem a importância da atuação do Estado e da sociedade para a promoção do desenvolvimento econômico-social:

Nessa direção, o setor saúde constitui, simultaneamente, um espaço importante de inovação e de acumulação de capital, gerando oportunidades de investimento, renda e emprego - ou seja, constitui um *locus* essencial de desenvolvimento econômico - quanto uma área que requer uma forte presença do Estado e da sociedade para compensar as forças de geração de assimetrias e de desigualdades associadas à operação de estratégias empresariais e de mercado.

¹ Estes são os dados mais recentes sobre a conta nacional da saúde.

² Empregos diretos, sem contabilizar ocupações de saúde pública na defesa e na educação.

A Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz, entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, vinculada ao Ministério da Saúde, é a maior e mais destacada instituição de ciência e tecnologia da América Latina.

Esta instituição se constitui como um dos pilares do Sistema Nacional de Inovação em Saúde, com sua destacada atuação nas atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico, ensino, produção de fármacos e imunobiológicos, prestação de serviços de referência, formulação e implementação de políticas públicas e assistência médica e farmacêutica. A capacidade produtiva de suas unidades fabris tem sido utilizada, inclusive, como instrumento de regulação do mercado, por parte do Ministério da Saúde.

De acordo com dados de seu Relatório de Gestão 2009, a dotação orçamentária da instituição neste ano foi superior a dois bilhões de reais, contabilizando todas as suas fontes de financiamento, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 1 - Dotação Orçamentária da Fiocruz, Exercício 2009 (em 1,00 Real)

Recursos Fiocruz 2009 -Dotação orçamentária, destaque de créditos e fundações de apoio			
Dotação Orçamentária	Previsto Lei 11.897	Dotação final	%
	LOA 30/12/2008	em 31/12/2009	Variação
Tesouro -fonte 151 (custeio e capital)	718.576.237	788.816.924	9,77
Receita Própria - Fonte 250	106.515.315	106.515.315	0,00
Pessoal e Encargos Sociais	700.152.485	725.744.250	3,66
<i>Total LOA</i>	<i>1.525.244.037</i>	<i>1.621.076.489</i>	<i>6,28</i>
<i>Destaque de Crédito (Transferências Federais)</i>	-	<i>493.086.035</i>	
<i>Fundação de Apoio - Fiotec</i>	-	<i>141.993.844</i>	
TOTAL		2.256.156.368	

Fontes: Dirad/Fiocruz; Fiotec e SPCOC.

Adaptado do Relatório de Gestão 2009

Pela análise das informações da tabela, percebe-se que a dotação orçamentária da Instituição foi significativamente maior do que a prevista inicialmente na Lei

Orçamentária Anual - LOA. Se forem considerados apenas os recursos provenientes da LOA, a variação foi de 6,28%. Considerando-se os recursos provenientes de outras fontes, como transferências federais por portaria para programas específicos ou financiamentos externos, a variação foi da ordem de, aproximadamente, 48%.

Para a consecução de seus objetivos institucionais, a Fiocruz precisa recorrer ao mercado, para adquirir os insumos necessários e contratar os serviços que não podem ser executados por seus servidores públicos, seja pela insuficiência de quadros, seja pelas próprias características do serviço.

Com a regulamentação do Pregão Eletrônico, através do Decreto nº 5.450/2005, esta passou a ser a modalidade de licitação preferencialmente utilizada pelos órgãos públicos para as aquisições de bens e contratações de serviços.

A Diretoria de Administração do Campus - Dirac, Unidade Técnico-Administrativa da Fiocruz, tem como missão prover a infra-estrutura básica necessária à realização das demais atividades da Instituição. Pelas próprias características dos serviços que executa, sua força de trabalho é composta majoritariamente por trabalhadores terceirizados, contratados por empresas prestadoras de serviço.

Os relacionamentos entre a Dirac, enquanto órgão contratante, as empresas contratadas e seus trabalhadores são marcados por problemas, tanto no que se refere à **gestão dos contratos** quanto no que se refere à efetiva **execução dos serviços**.

Os problemas de gestão são aqueles relacionados especificamente ao planejamento, operacionalização e acompanhamento dos contratos. Dentre suas possíveis causas destacam-se o excesso de tarefas e responsabilidades atribuídas aos fiscais de contratos, as deficiências na formulação de projetos básicos e instrumentos contratuais e as dificuldades de relacionamento com as empresas contratadas.

Já os problemas de execução referem-se à forma pela qual os serviços são efetivamente prestados a seus usuários. Dentre suas possíveis origens estão a desmotivação e a insatisfação dos trabalhadores (fruto, muitas vezes, do não cumprimento, por parte das empresas que os contratam, de suas obrigações trabalhistas), as deficiências na fiscalização e supervisão dos serviços e a inexistência ou inadequação

de indicadores para a medição do desempenho das contratações quanto à qualidade dos serviços prestados.

A investigação das causas desses problemas, particularmente no que se refere à inadimplência das empresas contratadas quanto às suas obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias, constitui-se no objeto do presente projeto de pesquisa.

Esta investigação deverá abranger o estudo dos impactos e possíveis relações de causalidade entre os problemas citados e variáveis como o custo das contratações, a formação e capacitação de compradores e fiscais de contrato e a regularidade formal dos procedimentos licitatórios.

Objetivos: Geral e Específicos

Construir um diagnóstico dos problemas de gestão e execução ocorridos nos processos de contratação de serviços contínuos pela Diretoria de Administração do Campus – Dirac/Fiocruz e investigar suas possíveis causas, com vistas aos seguintes **objetivos específicos:**

1. Averiguar nos instrumentos convocatórios (editais) e seus anexos a existência de possíveis deficiências, que possibilitem o aparecimento de problemas de formulação e implementação de propostas de execução dos serviços.
2. Analisar de que forma a redução de custos normalmente proporcionada pelo pregão eletrônico afeta a qualidade da prestação de serviços e as relações entre patrão (empresa contratada) e empregados (prestadores de serviços).
3. Avaliar a adequação do Pregão Eletrônico para a contratação de serviços contínuos com residência de mão-de-obra.
4. Avaliar a capacitação dos fiscais de contrato, em vista das competências e qualificações necessárias ao desempenho de suas funções.

5. Propor a adoção de dispositivos e ajustes aos procedimentos licitatórios e gerenciais - desde que não necessitem de alterações na legislação vigente - para evitar (ou, pelo menos, minimizar) a ocorrência dos problemas de execução e gestão de contratos de serviços contínuos.

Justificativa

O trabalho em uma instituição pública, com o tamanho, a diversidade e a complexidade da Fiocruz permite aos profissionais ligados às áreas de gestão vivenciar os múltiplos problemas e dificuldades com os quais os gestores têm se confrontado para acompanhar e fiscalizar a execução dos diversos contratos de prestação de serviços terceirizados firmados pela Instituição. No caso específico da Diretoria de Administração do Campus – Dirac, cuja força de trabalho é composta por, aproximadamente, 2400 trabalhadores, sendo cerca de 90% deles terceirizados, de acordo com informações obtidas junto ao Serviço de Recursos Humanos - SRH da Unidade, estes problemas se tornam especialmente relevantes.

Com a difusão da utilização do instrumento do Pregão (Lei nº 10.520/2002), inicialmente na modalidade presencial e posteriormente na modalidade eletrônica (Decreto nº 5.450/2005), para as aquisições de bens e serviços comuns³, tem-se observado significativa redução dos custos diretos das contratações realizadas pela Administração Pública, o que, *a priori*, é uma ótima notícia, já que sabidamente os recursos públicos são escassos frente às crescentes demandas da sociedade.

Porém, o que se tem constatado é que os problemas na execução dos contratos de serviços terceirizados têm aumentado significativamente, em especial aqueles que dizem respeito às relações entre as empresas contratadas e seus funcionários. O agravamento desses problemas tem ensejado situações extremas, como a interrupção dos contratos e a conseqüente solução de continuidade na prestação dos serviços.

Além desses transtornos, a inadimplência de empresas contratadas no que se refere ao cumprimento de suas obrigações trabalhistas e previdenciárias tem acarretado o

³ Definidos na Lei nº 10.520/2002 como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

envolvimento da Fiocruz em centenas de ações judiciais a cada ano, nas quais a Instituição figura como pólo responsável *solidária* ou *subsidiariamente* ao réu (a empresa contratada). Estes fatos, além dos prejuízos aos trabalhadores, causam à Instituição prejuízos incalculáveis no que tange à sua imagem perante o conjunto da sociedade.

Cabe ressaltar que, apenas no ano de 2009, a Dirac recebeu 475 notificações de audiências trabalhistas movidas por trabalhadores terceirizados, de acordo com dados do Relatório de Indicação de Prepostos, do Serviço de Recursos Humanos da Unidade (DIRAC, 2010).

Por estes motivos, dentre outros, as contratações de serviços de terceiros pela Administração Pública têm sido, nos últimos anos, objeto de muita preocupação e discussão no âmbito do Poder Executivo, o que pode ser constatado pela frequência da emissão de instrumentos de normatização por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, visto que de abril de 2008 até dezembro de 2009 sua Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação editou nada menos que quatro Instruções Normativas⁴, visando disciplinar este tipo de contratação.

Além disso, estas contratações têm sido alvo de freqüentes questionamentos e apontamentos por parte dos órgãos federais de controle, como a Controladoria Geral da União – CGU, a Advocacia Geral da União – AGU e o Tribunal de Contas da União – TCU.

É oportuno observar que as atribuições e responsabilidades dos fiscais de contratos têm aumentado significativamente nos últimos anos, especialmente a partir da edição da Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008 (BRASIL, 2008) e suas respectivas alterações. Os Artigos 31 a 35 da referida instrução, além de seu Anexo 4, enumeram uma série de tarefas que os fiscais devem desempenhar no acompanhamento da execução dos contratos e para as quais se tornam necessários um rol de conhecimentos específicos, que englobam, por exemplo, noções de contabilidade e legislação trabalhista, previdenciária e tributária, além daqueles inerentes ao objeto da contratação.

⁴ Instrução Normativa nº 02/2008, que revogou a Instrução Normativa nº 18/1997 e, posteriormente, foi alterada pelas Instruções Normativas nº 03; 04 e 05/2009.

Estas atribuições e responsabilidades, não apenas pela sua complexidade, mas também pelo volume de atividades, denotam a necessidade de se ter profissionais exclusivamente dedicados (e treinados) para sua execução. Entretanto, os fiscais de contrato raramente podem se dedicar exclusivamente a estas atividades. Via de regra são profissionais - servidores públicos especialmente designados para o encargo⁵ - que acumulam estas atribuições com outras tarefas em seus locais de trabalho.

Este também é um problema que merece uma análise mais detalhada, pois o acúmulo de tarefas de tamanha complexidade pode, potencialmente, contribuir para a ocorrência de falhas no acompanhamento dos contratos.

Num momento em que o instrumento do pregão eletrônico começa a ser aplicado também às licitações de serviços de engenharia, um estudo mais aprofundado sobre o tema pode ser considerado bastante relevante e pertinente, pois, através da investigação das causas das dificuldades de execução e de gestão dos contratos de serviços contínuos, poderão ser propostos novos dispositivos e ajustes aos procedimentos já existentes de forma a otimizar a qualidade dos serviços contratados e proporcionar tratamento justo aos profissionais que constroem esta Instituição a cada dia, o que, em última instância, constitui-se em uma prática socialmente responsável.

Este estudo está dividido em quatro capítulos, além desta introdução.

O primeiro capítulo compõe o **referencial teórico** que embasou o presente estudo, retratando o papel do Estado e a mudança de suas funções; a expansão da terceirização; os impactos das novas formas de contratação nas relações de trabalho; a visão geral da atividade de compra; as características e especificidades das compras realizadas pelo setor público e, finalmente, as inovações nas compras públicas, com destaque para a utilização do pregão eletrônico como instrumento licitatório.

O segundo capítulo trata da **metodologia** utilizada nesta pesquisa.

No terceiro capítulo são **apresentados e analisados os dados** obtidos através das técnicas de pesquisa utilizadas.

⁵ Art. 67 da Lei nº 8.666/93

Por fim, no quarto capítulo são apresentadas a **conclusão do estudo e a proposta de intervenção**, constituída de *inovações incrementais* nos procedimentos de contratação e fiscalização de serviços contínuos, no âmbito da Diretoria de Administração do Campus - Dirac/Fiocruz.

Capítulo 1 - O Estado Contemporâneo

A crise econômica mundial, deflagrada a partir de meados da década de 70, em função, principalmente, das crises do petróleo de 1973 e 1979, pôs fim a um longo período de crescimento vivenciado tanto pelos países capitalistas desenvolvidos como também pelos países do bloco socialista e até mesmo por alguns países do chamado Terceiro Mundo, como o Brasil, tendo sido fator determinante para o início da derrocada da visão dominante do Estado como garantidor da prosperidade econômica e do bem-estar social. O Estado intervencionista no campo econômico, o modelo dos *Welfare States*⁶ na área social e o modelo burocrático *weberiano*⁷ na administração pública passaram a ser fortemente questionados (ABRUCIO, 1997).

A nova concepção de Estado que então surgia caracterizava-se por mais regulação e menos intervenção estatal na economia; pela redução dos gastos com políticas sociais e pela introdução de modelos gerenciais no âmbito da administração pública, especialmente desgastada junto à opinião pública por sua ineficiência, lentidão, excessiva burocracia e custos crescentes.

No Brasil, a reforma administrativa proposta ainda no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, de acordo com Bresser-Pereira, também teve como pano de fundo a necessidade de redesenho do tamanho e das funções do Estado frente à grande crise dos anos 80 e à globalização da economia. O autor afirma que:

Antes da integração mundial dos mercados e sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva (Bresser-Pereira, 1998).

Corroborando esta visão, Maurano (2004) afirma que:

⁶ Estados do bem-estar social, conceito de Estado como promotor e defensor do direito dos cidadãos à educação, saúde, habitação, emprego e seguridade social, que se desenvolveu, principalmente, na Europa pós 2ª Guerra Mundial.

⁷ Modelo idealizado por Max Weber (1864-1920), intelectual, filósofo e sociólogo alemão, calcado, principalmente, na racionalidade, na impessoalidade e na previsibilidade de seu funcionamento.

A onda de reformismo do mundo contemporâneo gerada a partir da constatação de que o modelo intervencionista do Estado de Bem-Estar Social não poderia subsistir, também atingiu o Estado Brasileiro. O modelo intervencionista gerou um crescimento da dívida, o que estrangulou o Estado, que como consequência não conseguiu mais manter o mesmo nível de investimento.

De acordo com esta perspectiva, o Estado deveria ter seu tamanho reduzido, repassando à iniciativa privada a execução das atividades consideradas não-estratégicas e/ou não-exclusivas de Estado. Esta redução se deu através da privatização de empresas estatais e serviços públicos, da exoneração de funcionários não-estáveis e do incentivo à demissão voluntária.

Diante deste quadro, considerando as restrições à realização de concursos públicos para a contratação de servidores, a Administração Pública elegeu a **terceirização de serviços** como a alternativa possível para responder à crescente demanda da sociedade pelos serviços públicos.

A contratação de terceiros pela Administração para a execução de determinadas atividades, prevista no Art. 2º da Lei nº 8.666/93, se expandiu intensamente a partir de meados dos anos 90, em consonância com os princípios da referida reforma administrativa, quais sejam, o aumento da eficiência e a modernização da Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, op. cit.).

De acordo com Delgado (2003, p.407),

Para o Direito do Trabalho a terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação trabalhista que lhe seria correspondente. Por tal fenômeno insere-se o trabalhador no processo produtivo do tomador de serviços sem que se estendam a este os laços trabalhistas, que se preservam fixados com uma entidade interveniente. A terceirização provoca uma relação trilateral em face da contratação de força de trabalho no mercado capitalista: o obreiro, prestador de serviços, que realiza suas atividades materiais e intelectuais junto à empresa tomadora de serviços; a empresa terceirizante, que contrata este obreiro, firmando com ele os vínculos jurídicos trabalhistas pertinentes; a empresa tomadora de serviços, que concebe a prestação de labor, mas não assume a posição clássica de empregadora desse trabalhador envolvido.

A terceirização obedece à lógica da *especialização*⁸, pela qual o ente público transfere ao terceiro, por meio de um contrato administrativo, a responsabilidade pela execução de atividades consideradas acessórias ou auxiliares ao alcance de sua missão institucional, podendo, assim, concentrar seus esforços naquelas atividades que são a razão de sua existência, isto é, suas atividades finalísticas.

Deve-se ressaltar, ainda, a impossibilidade legal de contratação, via terceirização, de serviços ou atividades cujo conteúdo seja inerente ao de cargos ou funções existentes na estrutura de cargos do órgão ou entidade pública, de acordo com o Art. 1º do decreto nº 2.271/1997 (BRASIL, 1997):

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

(...)

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Cumprir destacar que a terceirização de serviços não deve ser confundida com locação ou intermediação de mão-de-obra, prática esta vedada por Lei, ressalvadas as hipóteses de trabalho temporário. Isto quer dizer que na relação contratual decorrente de uma terceirização de serviços no setor público as partes são, de um lado, a Administração (enquanto **tomadora** dos serviços) e de outro, uma empresa privada, na qualidade de **prestadora** de serviços.

Ainda que seja uma prática organizacional amplamente difundida entre as empresas brasileiras, tanto públicas como privadas, como estratégia para o alcance de maior eficiência, a terceirização não está isenta de críticas; críticas estas devidas, sobretudo, ao tratamento dispensado aos trabalhadores contratados pela prestadora de serviços. Como destaca Schnell (2005):

⁸ A noção de especialização está intimamente relacionada ao princípio da divisão do trabalho, preconizado pelos teóricos das escolas Clássica e Neoclássica da Administração, pelo qual a concentração dos esforços e recursos organizacionais em áreas restritas e limitadas conduziria a melhores resultados operacionais (CHIAVENATO, 1993).

Mas, considerando a realidade da terceirização em nosso país, entendemos que o terceiro é o trabalhador. O que tem merecido maior atenção nessas relações triangulares é o contrato interempresarial, de natureza civil, sendo a força de trabalho tratada como simples mercadoria. Na prática, a terceirização tem promovido a precarização do trabalho humano. Todos nós conhecemos as condições degradantes a que são submetidos os empregados terceirizados, que acabam, na prática, obedecendo a duplo poder de comando e ficam sujeitos a uma instabilidade de emprego ainda maior – como se fosse possível – do que aquela enfrentada pelos empregados com relação de emprego bilateral clássica.

Como já destacado, não existe vínculo contratual entre a Administração e os empregados da empresa contratada para a execução de serviços. Este é um aspecto muito importante para a compreensão dos conflitos que decorrem destas contratações, pois, embora não haja vínculo empregatício entre os trabalhadores e a Administração, muitas vezes a Justiça do Trabalho estende ao órgão contratante a responsabilidade sobre o inadimplemento da contratada, não apenas no que se refere a suas obrigações previdenciárias como também aos encargos de ordem trabalhista.

Esta responsabilização, fundamentada no Inciso IV do Enunciado nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho - TST, tem sido ao longo dos últimos anos objeto de grande discussão nos meios jurídicos. Deste inciso, introduzido no citado Enunciado por meio da Resolução TST nº 96/2000, consta o seguinte:

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (Alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000).

Este dispositivo tem sido alvo de enorme controvérsia nos meios jurídicos, tendo em vista uma alegada incompatibilidade com o disposto no Art. 71 da Lei nº 8.666/93, particularmente com seu parágrafo primeiro. Diz o artigo:

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública

a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995).

§ 2º A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995).

De um lado encontram-se aqueles que defendem a responsabilização subsidiária da Administração, como, por exemplo, Delgado, ao discorrer sobre a constitucionalidade do artigo acima citado (op. cit. p.455):

Ora, o Enunciado 331, IV, não poderia, efetivamente, absorver e reportar-se ao privilégio da isenção responsabilizatória contido no art. 71, § 1º, da Lei de Licitações – por ser tal privilégio flagrantemente inconstitucional. A súmula enfocada, tratando, obviamente, de toda a ordem justralhista, não poderia incorporar em sua proposta interpretativa da ordem jurídica – proposta construída após largo debate jurisprudencial – regra legal afrontante de antiga tradição constitucional do país e de texto expresso da Carta de 1988...Não poderia, de fato, incorporar tal regra jurídica pela simples razão de que norma inconstitucional não deve produzir efeitos.

Estas palavras corroboram a tese também defendida por Oliveira (2001, p.879):

O inciso IV do Enunciado foi revisto, acrescentando-se, didaticamente: "inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista". (...) Com a modificação, a mais alta Corte Trabalhista coloca as coisas em seus devidos lugares e passa a responsabilizar o Poder Público. Modificação oportuníssima.

De outro lado estão os juristas que atacam não apenas o mérito quanto a própria legalidade do Inciso citado, como, por exemplo, Rodrigues (2003), ao referir-se à hierarquia das normas e repartição dos poderes:

As súmulas de orientação jurisprudencial são instrumentos eficazes para traçar nortes aos operadores do Direito por demonstrarem a estes a forma com que determinado tribunal interpreta dispositivos legais. Contudo, jamais se pode admitir a utilização de súmulas com o intuito de negar a aplicabilidade de dispositivo legal que se encontra plenamente em vigor.

Ao agir desta forma, o Poder Judiciário acaba por subtrair a função de um dos outros três poderes da República, qual seja o Legislativo, a quem cabe precipuamente a função de editar normas gerais e abstratas de conduta, as leis.

A Resolução do TST nº 96/2000, configura evidente menoscabo a dois dos mais basilares princípios não só da República Federativa do Brasil como de qualquer Estado Democrático de Direito: o da legalidade, consoante o já exposto alhures, e o da tripartição harmônica dos poderes executivo, legislativo e judiciário, por meio da consagrada fórmula de freios e contrapesos nascida em meio ao iluminado pensamento de Montesquieu.

Nesta mesma linha de entendimento, Pimentel (2003) destaca que os contratos oriundos da terceirização de serviços por parte da Administração são regidos por regime jurídico específico, qual seja, o já citado Estatuto das Licitações e Contratos - Lei nº 8.666/93, diverso do regime jurídico trabalhista, ressaltando que, por norma constitucional, o interesse particular (do trabalhador) não pode sobrepor-se ao interesse coletivo, representado pela Administração. Desta forma, o autor também considera o Enunciado 331 do TST uma ingerência indevida do poder judiciário na esfera legislativa.

Atendo-se especificamente ao mérito do enunciado, Brito Júnior (2005) afirma que:

Uma vez celebrado o contrato de prestação de serviços, o Estado se desincumbe de suas obrigações ao pagar o valor contratado, sendo que não há qualquer relação jurídica entre o Estado (contratante) e o empregado da empresa prestadora de serviços (contratada). Deste modo é inadmissível que os empregados lesados busquem a tutela jurisdicional em desfavor do Estado, que, por fim, além de pagar pelo serviço contratado, teria que arcar com as dívidas trabalhistas de outrem.

Em recente decisão (24/11/2010), o Supremo Tribunal Federal - STF considerou constitucional o Art. 71 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), ao julgar procedente Ação Declaratória de Constitucionalidade interposta em 2007 pelo Governo do Distrito Federal. Espera-se que com esta decisão grande parte das controvérsias sobre o tema sejam pacificadas. No entanto, deve-se ressaltar que o entendimento do STF não afasta por completo a possibilidade de responsabilização dos órgãos públicos pelo inadimplemento de suas contratadas quanto aos encargos trabalhistas. O egrégio Tribunal reconheceu que a inadimplência das contratadas não transfere **automaticamente** a responsabilidade pelos pagamentos aos órgãos contratantes, porém, os mesmos podem e devem ser responsabilizados caso tenham sido omissos ou tenham falhado na fiscalização de seus respectivos contratos.

Na prática, esta decisão significa que os representantes da Administração encarregados da fiscalização de contratos de prestação de serviços com residência de mão-de-obra devem ter ainda mais atenção e zelo no exercício desta atividade, visto que, considerando que via de regra as empresas inadimplentes não dispõem de recursos para saldar suas dívidas, os demandantes das ações judiciais buscarão sempre responsabilizar os representantes da Administração, pois só dessa forma conseguiriam, em tese, receber os créditos a que teriam direito.

Não obstante as opiniões divergentes sobre a responsabilização da tomadora de serviços, é correto afirmar que as relações trabalhistas sempre foram e continuam sendo marcadas por tensão e conflitos de interesses, como bem lembra Lora (2008):

A relação entre trabalhadores e os beneficiários de sua energia pessoal sempre foi marcada pela tensão e pela contraposição de interesses, havendo de um lado a luta por melhores condições de trabalho e renda, que presidiu a ação individual e coletiva dos trabalhadores ao longo da histórica, e, de outro, o interesse empresarial de buscar sempre maiores lucros.

Da mesma forma, as relações entre os Órgãos Públicos, como a Fiocruz, as empresas contratadas e seus trabalhadores são marcadas por problemas, que, muitas vezes, findam por configurar a terceirização como uma forma de precarização das relações trabalhistas.

Baptista, Machado e Lima (2009) atribuem à Reforma do Estado e às suas diretrizes avessas à expansão do funcionalismo público e dos gastos com pessoal, a adoção das formas alternativas - e, via de regra, precárias - de contratação e de remuneração de trabalhadores no campo da saúde, para fazer face às crescentes demandas da sociedade no âmbito do SUS.

Estes problemas, além de penalizarem o trabalhador (visto que se referem à remuneração do seu trabalho), afetam diretamente a qualidade da prestação dos serviços, já que ocasionam a insatisfação, a desmotivação e o aumento do absenteísmo dos profissionais.

É importante ressaltar que, desde meados da década de 50, estudos de autores ligados à Teoria Comportamental (ou *Behaviorista*) da Administração, especialmente

Herzberg e Maslow (*apud* CHIAVENATO; 1993), consideram que a adequada remuneração do trabalho não traz, por si só, a motivação ao trabalhador.

No entanto, a precarização desta remuneração tem um efeito devastador sobre a satisfação do profissional. Herzberg (*apud* CHIAVENATO; 1993, p. 543/544) classifica salários e benefícios sociais como *fatores higiênicos*, por serem essencialmente profiláticos e preventivos, estando intimamente relacionados à satisfação das necessidades mais básicas do ser humano, as quais Maslow (op. cit, p. 538/539) denominava de *necessidades primárias* (necessidades fisiológicas e necessidades de segurança).

Esta escola da Teoria da Administração considera que os fatores que possuem, realmente, o poder de promover ou aumentar a motivação dos trabalhadores são aqueles ligados à própria natureza do trabalho, ao conteúdo e responsabilidade das funções, à possibilidade de reconhecimento (não necessariamente financeiro) de seus méritos e à possibilidade de aprendizado e crescimento profissional, entre outros.

Constitui-se, portanto, num enorme desafio para os gestores públicos conciliar os preceitos das teorias motivacionais à prática cotidiana de gerenciamento de contratos de terceirização de serviços. O próprio termo já se revela um limitador, visto que, por imposição legal, o que se contrata por meio de terceirização são **serviços** e não **peçoas**, ainda que, obviamente, os serviços contratados necessitam de pessoas para executá-los.

Além disso, os serviços terceirizáveis, legalmente normatizados, são aqueles considerados *comuns*, acessórios à atividade finalística da empresa ou instituição, constituindo-se de atividades de baixa complexidade, o que, por si só, já é um entrave ao incremento do conteúdo das funções e à possibilidade de educação continuada e de ascensão profissional. As relações entre o órgão contratante e os trabalhadores alocados na execução dos contratos devem ser, por força de Lei, caracterizadas pela **impessoalidade**, vedando-se a subordinação direta e o tratamento diferenciado.

A contratação de serviços, assim como a aquisição de bens e insumos, é uma das funções da atividade de **compras**, área essencial para o desenvolvimento e a sustentabilidade de qualquer empresa, seja pública ou privada.

1.1 Compras como atividade administrativa

A atividade de compra, assim entendida como o processo de aquisição de bens e serviços, tem uma importância crucial para o alcance das metas tanto de empresas privadas como de órgãos públicos.

É uma função eminentemente administrativa, conforme destacado por Heinritz e Farrell (1994), composta por diversas etapas que vão desde a detecção da necessidade de determinado produto ou serviço até a efetiva entrega do bem ou execução do serviço pelo fornecedor. Em todas estas etapas existem decisões a serem tomadas, no que tange à qualidade, à quantidade, ao custo e aos prazos e que acabam por ser determinantes na escolha do fornecedor.

Martins e Alt (2001) afirmam que:

Toda empresa na consecução de seus objetivos necessita de grande interação entre todos os seus departamentos ou processos, no caso de assim estar organizada. A área de compras interage intensamente com todas as outras, recebendo e processando informações, como também alimentando outros departamentos de informações úteis às suas tomadas de decisão.

Nesta mesma linha de raciocínio, Baily *et al.* (2000) ressaltam que o processo de compras está cada vez mais envolvido na tomada de decisões estratégicas das empresas, em vista da percepção de que esta área tem um grande potencial de agregação de valor e não apenas de redução de custos.

Na iniciativa privada a atividade de compra é caracterizada pelo poder discricional de que dispõe o comprador, isto é, o comprador escolhe livremente seus fornecedores, considerando sobretudo as dimensões da qualidade e da adequação aos propósitos da organização.

Já no âmbito público, a atividade de compra reveste-se de uma lógica bastante diversa da que a caracteriza na área privada, como será demonstrado a seguir.

1.2 Compras do setor público

Na Administração Pública esta atividade administrativa deve ser desempenhada em estrita observância aos preceitos legais. A discricionariedade é quase inexistente, em função, principalmente, dos impactos que cada decisão de compra pode ter sobre o conjunto da economia, tendo em vista o montante de recursos financeiros envolvidos, como já foi abordado na introdução deste trabalho. Como bem destacado por Barros (2002),

...adotou o sistema jurídico brasileiro uma série de princípios norteadores da atividade administrativa. Devem ser estes princípios aplicados a todos que, direta ou indiretamente, lidem com dinheiro público, sob pena de, em caso de inobservância, serem devidamente responsabilizados civil, administrativa e penalmente, dependendo do grau de agressão ao patrimônio público.

Como forma de disciplinar os processos de compras e contratações dos órgãos públicos, objetivando, sobretudo, **garantir o tratamento isonômico** a todo aquele interessado em negociar com a Administração Pública e, por outro lado, **selecionar a proposta mais vantajosa** para a Administração, foi sancionada pela Presidência da República, em 21 de junho de 1993, a Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), também conhecida como Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos. Esta Lei veio a regulamentar o disposto no Inciso XXI do Art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Não obstante as críticas à Lei, formuladas por muitos dos que a utilizam, por seu excessivo rigor e formalismo, deve-se considerar a conjuntura política à época em que ela foi sancionada. Como é ressaltado por Carvalho (2005):

Apesar de ter sido sancionada sobre o período de influência da política gerencial, 1993, a lei que normatiza os processos de compras da administração pública no Brasil, é caracterizada pela sua rigidez e elevado controle burocrático. Entretanto, tem-se que considerar que se vinha de um processo de impeachment do Presidente da República,

exatamente por suspeitas de favorecimentos em contratações no governo federal, sendo que estes acontecimentos influenciaram para o engessamento da previsão legal que estava por vir.

A obrigatoriedade da licitação para as aquisições e contratações administrativas, não é uma instituição nova no Brasil. Ela já havia sido objeto de diversos outros diplomas legais ao longo dos anos, como, por exemplo, o Decreto-lei nº 2.300/1986. Por outro lado, o fato desta obrigatoriedade não ser uma exigência nova, não a torna uma instituição ultrapassada ou obsoleta. É crescente o número de países que tem adotado o princípio da compra por licitação no âmbito governamental, dentre os quais se destacam os Estados Unidos da América, o Japão e os países membros da União Européia (JUSTEN, 2005).

É importante ressaltar, também, que a Lei nº 8.666/93 não trata apenas das aquisições administrativas de bens e serviços. O Art. 22 da Lei consagra as seguintes *modalidades* de licitação (BRASIL, 1993):

I – concorrência

II- tomada de preços

III – convite

IV – concurso

V – leilão

As modalidades de **concurso** e **leilão** são consideradas modalidades especiais, posto que não se destinam à aquisição de bens e serviços. O concurso normalmente é utilizado como procedimento de seleção para a atribuição de prêmios e o leilão é utilizado para as alienações de bens e/ou direitos pertencentes à Administração.

Para a consecução dos objetivos anteriormente destacados, a referida Lei estabelece uma série procedimentos, restrições e limitações à atividade administrativa, consagrando a *licitação* como a regra geral para as compras e contratações públicas, em estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa, entre outros.

O *caput* do Art. 45 da Lei nº 8.666/93 estabelece que o julgamento da vantajosidade das propostas apresentadas à Administração deverá ser **objetivo**, com base em critérios previamente instituídos no instrumento convocatório (edital) da licitação. Os incisos I, II e III do parágrafo 1º deste mesmo artigo correspondem aos *tipos de licitação*, aplicáveis às aquisições de bens e serviços pela Administração (BRASIL, 1993):

I – menor preço

II – melhor técnica

III – técnica e preço

De acordo com o artigo seguinte, a utilização dos tipos *melhor técnica e técnica e preço* é admissível apenas para a contratação de **serviços de natureza predominantemente intelectual**⁹. Pode-se concluir, então, que estes tipos de licitação são aplicáveis em situações especialíssimas, sendo a regra a licitação do tipo *menor preço* (JUSTEN, 2005, p.439).

A obrigatoriedade de licitação e a regra geral da compra pelo menor preço têm sido alvo de inúmeras críticas desde sua instituição. Frequentemente as aquisições de bens e serviços pela Administração são taxadas de ineficientes, demoradas e excessivamente burocratizadas. É muito comum ouvir-se, também, que menor preço é incompatível com boa qualidade e que, portanto, as compras e contratações originadas deste tipo de licitação são inadequadas ao atendimento das demandas da Administração Pública.

É lícito observar que algumas críticas realmente têm fundamento, posto que, para garantir a observância dos princípios básicos da atividade administrativa já anteriormente mencionados, torna-se necessária a adoção de um rol de procedimentos e exigências referentes a prazos, publicização e documentação que, muitas das vezes, tornam as aquisições processos longos e demasiadamente formais.

⁹ Existem, na verdade, algumas exceções previstas na própria Lei, como a obrigatoriedade da aquisição de bens e serviços de informática por licitação do tipo *técnica e preço*, prevista no § 4º do Art. 45 e a possibilidade de utilização dos tipos *melhor técnica e técnica e preço* para a aquisição de bens ou serviços de alta complexidade tecnológica, prevista no § 3º do art. 46.

Entretanto, ainda que licitar seja a regra geral, a própria Lei prevê uma gama de situações extraordinárias em que a licitação se torna dispensável ou inexigível.

O Art. 24 possui trinta e um incisos, cada um tratando de pelo menos uma situação em que licitação é dispensável. Entre as hipóteses admissíveis estão, por exemplo, as compras de baixo valor, os casos de emergência, as compras e contratos firmados com outros entes administrativos, as contratações de associações de portadores de deficiência física para prestação de serviços e a aquisição de bens destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos advindos de instituições de fomento.

No Art. 25 estão enumeradas as hipóteses em que a licitação é inexigível e que se referem, basicamente, a casos em que sua adoção é inviável, como, por exemplo, na existência de **fornecedor exclusivo** para um determinado bem ou serviço, na contratação de serviços técnicos executados por profissionais com **notória especialização** e para contratações de profissionais do **setor artístico**.

Com relação à compra pelo menor preço, Fernandes (2000) considera equivocada a atribuição à Lei dos problemas de qualidade de produtos e serviços adquiridos ou contratados pela Administração. Para embasar sua tese, o autor enumera uma série de dispositivos previstos no próprio estatuto legal que preconizam que as aquisições administrativas devem ser feitas pelo menor preço de acordo, porém, com **padrões mínimos de qualidade**, que possibilitem que as mesmas sejam eficientes e eficazes.

Dentre as possibilidades previstas na legislação, o autor destaca a possibilidade de indicação e exclusão de marcas, a exigência de amostras de produtos e a indicação de características definidoras da qualidade dos produtos, desde que correta e **tecnicamente justificadas**, para que não se constituam simplesmente em restrições à competitividade do procedimento licitatório, baseadas em preferências pessoais, o que, em última instância, fere o princípio balizador do tratamento isonômico aos interessados em negociar com a Administração.

Fernandes (op. cit.) atribui a ocorrência dos problemas de qualidade de produtos e serviços principalmente à falta de capacitação e/ou conhecimento do agente público para explorar as potencialidades da Lei.

Não obstante, é importante observar que mesmo justificativas e pareceres técnicos podem (e costumam) ser contestados, não apenas pelos próprios licitantes como também pelos órgãos de controle interno e externo das instituições públicas. Este fato, por si só, demonstra que a aplicação dos dispositivos citados pelo autor é uma tarefa revestida de grande complexidade, razão pela qual, muitas vezes, os mesmos não são utilizados pelos agentes públicos.

Por outro lado, observa-se claramente que os legisladores e os próprios governantes têm procurado, ao longo dos anos, introduzir melhorias e aperfeiçoamentos ao Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos. O referido estatuto já foi modificado por diversas outras leis, como, por exemplo, a Lei nº 8.883/94, a Lei nº 9.648/98, a Lei nº 11.196/05 e a Lei nº 11.481/07.

Além dessas modificações, foram regulamentados e/ou criados por normas específicas outros instrumentos, como o Sistema de Registro de Preços – SRP (Decreto nº 3.931/2001) e o Pregão (Lei nº 10.520/2002), que, na sua forma *eletrônica*, vem a compor o objeto de estudo do presente projeto de pesquisa.

1.3 O pregão eletrônico e suas inovações

Atualmente, as contratações de empresas para a prestação de serviços são feitas, no âmbito da Administração Pública Federal, preferencialmente, por pregão, na sua forma eletrônica. O *pregão eletrônico* caracteriza-se pela utilização de recursos de tecnologia de informação nos procedimentos licitatórios, proporcionando a comunicação e a interação à distância, pela *internet*, entre os agentes públicos responsáveis pela licitação (pregoeiro e equipe de apoio) e os licitantes (empresas interessadas em fornecer ou contratar com a Administração).

Destacam-se entre as vantagens proporcionadas por este instrumento a maior celeridade dos procedimentos, a ampliação do leque de interessados e a maior transparência e publicidade dos atos administrativos.

A maior celeridade é reflexo da redução de prazos e de exigências documentais. A ampliação do universo de interessados é consequência da possibilidade de participação do certame à distância, ou seja, empresas de qualquer localidade do país

podem participar da sessão pública, através do acesso ao sistema pela *internet*. O aumento da transparência e da publicidade dos atos deve-se à possibilidade de qualquer cidadão acompanhar em tempo real, também através da *internet*, o desenvolvimento das sessões públicas e os atos praticados por todos os envolvidos no procedimento licitatório.

Estas características do pregão eletrônico proporcionam, ainda, um outro benefício à Administração e à sociedade em geral, na medida em que dificultam a formação de cartéis e de outros artifícios de que as empresas se utilizam para burlar a competitividade dos procedimentos licitatórios. É considerado, portanto, uma importante ferramenta no combate à corrupção nas compras públicas.

Uma peculiaridade importante do pregão eletrônico é a chamada *inversão das fases de habilitação e julgamento*. A fase de habilitação é aquela em que o licitante deve comprovar sua capacidade técnica e financeira, além de sua idoneidade fiscal, para fornecer o bem ou serviço que a Administração deseja adquirir. A fase de julgamento se refere à apuração efetiva da proposta comercial mais vantajosa para a Administração.

Ainda sobre a fase de habilitação, deve-se salientar que, ainda que seu objetivo seja proteger a Administração em relação à incapacidade da futura contratada para a execução do objeto a ser contratado, não se pode estabelecer requisitos no instrumento convocatório (edital) que venham a frustrar o caráter competitivo do certame licitatório, na forma descrita no Inciso I do parágrafo 1º do Art. 3º da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993):

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

Numa licitação nas modalidades comuns, previstas na Lei nº 8.666/93 (convite, tomada de preços e concorrência pública), a fase de habilitação dos licitantes **precede** a fase de apresentação das propostas de preço. No pregão eletrônico, ocorre exatamente o contrário, pois, só após o encerramento da etapa de lances e apuração da proposta

vencedora, é que se verifica a documentação do licitante vencedor, para fins de habilitação.

Caso exista algum vício insanável na proposta ou documentação do referido licitante, o mesmo será desclassificado, e o pregoeiro passará a analisar a proposta e a documentação do licitante com o lance imediatamente superior e assim sucessivamente, se for necessário, até que se encontre aquele compatível com as condições de habilitação definidas no edital do certame, que será, então, declarado o vencedor do pregão.

Esta medida, além de proporcionar maior celeridade aos procedimentos, visto que, em princípio, não se faz necessário avaliar a documentação de todos os licitantes, proporciona, também, a redução da quantidade de documentos acostados aos autos processuais, posto que só enviarão documentação para análise aqueles que, em algum momento, estiverem vencendo a licitação.

A inversão das fases de habilitação e julgamento constitui-se, portanto, numa importante tentativa de alcançar a desejada eficiência dos procedimentos administrativos, na forma em que proporciona maior agilidade e simplificação dos mesmos, ao reduzir a quantidade de documentos e o tempo gasto para analisá-los.

Por outro lado, percebe-se que esta medida demonstra, de forma bastante explícita, que o foco desta modalidade de licitação é efetivamente o *menor preço*. Além das implicações que um preço excessivamente baixo podem ter sobre a qualidade da futura prestação de serviços a ser contratada (aspecto investigado neste trabalho), esta medida pode, em tese, causar um certo desconforto ao pregoeiro, que poderá se sentir pressionado quando houver a necessidade de desclassificar uma proposta de ótimo preço e declarar vencedora uma de preço superior.

Embora o pregão eletrônico seja um instrumento relativamente novo, visto que foi instituído e regulamentado no âmbito da União no ano de 2005 (Decreto nº 5.450/2005), sua utilização encontra-se bastante difundida pelos órgãos da Administração Pública Federal. Este instrumento é usado tanto para contratação de serviços de terceiros como para aquisição de produtos na esfera da União Federal.

A rápida difusão do pregão eletrônico, decorre, sobretudo, da percepção pelos gestores da significativa redução de custos que esta ferramenta proporciona no momento da licitação, já que a mesma funciona como um leilão no sentido inverso: ganha a licitação a empresa que ofertar o menor preço, após sucessivas rodadas de lances pelos licitantes. Esta economia gerada pelo pregão eletrônico tem sido amplamente divulgada pelos órgãos governamentais. No sítio do Comprasnet - Portal de Compras do Governo Federal (<http://www.comprasnet.gov.br>) é informado que só no ano de 2008 o pregão eletrônico proporcionou uma economia de R\$ 3,8 bilhões aos cofres públicos.

No entanto, ainda existem poucas informações sistematizadas sobre os impactos deste instrumento na execução e na gestão dos contratos que se originam a partir dele, especialmente os de serviços contínuos ou continuados¹⁰, que envolvem, via de regra, mão-de-obra residente e que impõem aos servidores públicos responsáveis pela fiscalização destes contratos uma série de atribuições, objetivando zelar não apenas pela qualidade da prestação dos serviços, mas, sobretudo, pelo cumprimento por parte da contratada de suas obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais

¹⁰ Definidos no Anexo I da Instrução Normativa nº 02/2008 como “aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente”.

Capítulo 2 - Metodologia

O presente trabalho de pesquisa, considerando seus objetivos, tem um caráter eminentemente exploratório, visto que, de acordo com Gil (1996, p. 45), pesquisas deste tipo “[...] têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses.”

Para o alcance das metas a que este estudo se propõe, considerou-se serem adequados e viáveis os métodos de *análise documental*, *entrevistas semi-estruturadas* e *aplicação de questionários*, além de *pesquisa bibliográfica*.

A pesquisa bibliográfica perpassou todas as etapas de desenvolvimento do projeto, provendo o embasamento teórico indispensável à articulação das informações e das idéias, de forma coerente e fundamentada em dados de realidade, aumentando, assim, a viabilidade de implementação das propostas de intervenção.

A análise documental abrangeu os processos administrativos referentes a oito contratações de serviços contínuos, **com mão-de-obra residente**, pela DIRAC, no período de 2005 a 2007.

O recorte temporal justifica-se pelo fato de que foram estes os anos em que houve a efetiva implementação do instrumento do pregão eletrônico para a contratação de serviços. No ano de 2008 não foram realizados pregões eletrônicos com este objetivo. Optou-se por deixar de fora da análise processos de 2009, considerando que os mesmos ainda estavam no início da prestação dos serviços e, portanto, qualquer avaliação dos mesmos poderia ser prematura.

O enfoque nas contratações de serviços contínuos, com mão-de-obra residente, justifica-se pelo fato de que é neste tipo de contratação - que, via de regra, envolve um grande número de trabalhadores exercendo suas atividades profissionais em período integral nas dependências da Instituição - que os problemas de execução dos contratos são mais facilmente perceptíveis e, portanto, têm maior repercussão. São contratações como as de **serviços de limpeza e conservação**, com aproximadamente 600 profissionais, **serviços de jardinagem**, com cerca de 150 profissionais e **serviços de portaria**, em torno de 230 profissionais, entre outras.

Com base em um *check-list* (Anexo I), elaborado em função da importância de determinados componentes (documentos) para uma adequada *instrução processual*, que consiste no conjunto de procedimentos referentes à forma como são abertos, autuados e tramitados os processos administrativos, procurou-se detectar nos processos analisados a existência de itens como, projeto básico detalhado, pesquisa de mercado, pedidos de esclarecimentos e/ou impugnações de edital por parte de licitantes, recursos administrativos e registro de ocorrências da fiscalização, de modo a avaliar as possíveis causas de problemas de execução dos objetos contratados, de acordo com o proposto no primeiro objetivo específico, qual seja, **averiguar nos instrumentos convocatórios (editais) e seus anexos a existência de possíveis deficiências, que possibilitem o aparecimento de problemas de formulação e implementação de propostas de execução dos serviços.**

Cabe esclarecer que alguns itens do *check-list* de documentos, tais como o número de licitantes, a variação dos preços em relação à estimativa, o registro de ocorrências e de aplicação de penalidades à contratada, forneceram informações importantes também para a consecução do segundo, terceiro e quarto objetivos específicos.

Através da análise dos documentos (atas) referentes à sessão de pregão, de cada um dos processos, buscou-se identificar em quais houve maior competitividade entre os licitantes e, conseqüentemente, as maiores diferenças de preços entre os valores estimados pela Administração e os valores dos lances. Do mesmo modo, como pela análise e comparação das **planilhas de custo** das empresas contratadas para cada serviço foi verificada a possível existência de impropriedades na formulação dos preços, tais como o subdimensionamento de custos, em consonância às proposições do segundo objetivo específico deste projeto, qual seja, **analisar de que forma a redução de custos normalmente proporcionada pelo pregão eletrônico afeta a qualidade da prestação de serviços e as relações entre patrão (empresa contratada) e empregados (prestadores de serviço).**

A pesquisa documental constituiu-se, portanto, em uma das etapas mais importantes do presente estudo, visto que, como ensinava Chizzotti (1991, p. 18): “A

pesquisa documental é parte integrante de qualquer pesquisa sistemática e precede ou acompanha os trabalhos de campo”.

A opção pela realização de entrevistas com profissionais do Serviço de Compras da Dirac (número de cinco profissionais, entre pregoeiro e auxiliares) deveu-se, sobretudo, à percepção de que esta técnica pode proporcionar a obtenção de dados e informações que não são encontrados em fontes documentais, como ressaltam Marconi e Lakatos (1999). Estas entrevistas foram feitas com base em roteiro previamente elaborado (Anexo II), de forma a facilitar a análise das informações obtidas. Este roteiro foi elaborado de modo a proporcionar a coleta de informações sobre a formação dos profissionais da área de compras da Dirac; sobre seu nível de conhecimentos da legislação afim; sobre procedimentos adotados na realização dos pregões eletrônicos, além de críticas e sugestões para aperfeiçoamento de tais procedimentos.

Com esta técnica de pesquisa buscou-se atender ao proposto no terceiro objetivo específico, qual seja, **avaliar a adequação do Pregão Eletrônico para a contratação de serviços contínuos com residência de mão-de-obra.**

Da mesma forma, a aplicação de questionário (Anexo III), composto por perguntas fechadas e semi-abertas sobre a formação, capacitação e experiência dos profissionais responsáveis pela fiscalização dos contratos (número de 15 profissionais) visou coletar, de forma rápida e precisa, informações sobre como estes profissionais classificam sua própria qualificação para as funções que desempenham, em consonância ao proposto no quarto objetivo específico, qual seja, **avaliar a capacitação dos fiscais de contrato, em vista das competências e qualificações necessárias ao desempenho de suas funções.**

Deve-se ressaltar que alguns itens do questionário forneceram subsídios, também, para o atendimento ao terceiro objetivo específico, descrito acima.

Com base nos resultados de todos estes levantamentos de informações, aliados à pesquisa bibliográfica e documental, além da análise dos mesmos, foi elaborada a **proposta de intervenção**, que visa incorporar melhorias incrementais aos procedimentos de licitação e de gestão de contratos existentes, de forma a atender ao proposto no quinto objetivo específico, qual seja, **propor a adoção de dispositivos e**

ajustes aos procedimentos licitatórios e gerenciais - desde que não necessitem de alterações na legislação vigente - para evitar (ou, pelo menos, minimizar) a ocorrência dos problemas de execução e gestão de contratos de serviços contínuos.

Capítulo 3 - Apresentação e análise dos dados da pesquisa

De acordo com a metodologia proposta, no desenvolvimento desta pesquisa foram utilizadas, além da pesquisa bibliográfica, as seguintes ferramentas:

- ✓ Análise de dados documentais
- ✓ Entrevistas semi-estruturadas
- ✓ Aplicação de questionários

Os dados coletados através destas técnicas de pesquisa serão, a seguir, apresentados e analisados.

3.1 Dados documentais

A pesquisa documental teve como objeto os processos administrativos referentes a oito contratações de serviços contínuos, licitadas por pregão eletrônico, pela Diretoria de Administração do Campus - Dirac, no período de 2005 a 2007.

Os serviços aos quais estes processos se referem correspondem a atividades de grande importância para o funcionamento da própria Unidade, como, por exemplo, os serviços de suporte à gestão administrativa, além de serviços considerados indispensáveis para o bom funcionamento de todas as demais Unidades da Fiocruz, como, por exemplo, limpeza e conservação de ambientes; jardinagem, paisagismo, e manutenção viária; recepção, telefonia e operação de elevadores; manutenção civil e de equipamentos; controle de portarias e transporte de pessoas a serviço.

O exame dos processos administrativos foi realizado, ainda de acordo com a metodologia proposta, considerando duas dimensões:

- ✓ A dimensão da **regularidade da instrução processual**, abrangendo a verificação da existência e a adequação nos autos processuais de determinados *componentes-chave* (documentos), tais como, projeto básico detalhado, pesquisa de mercado, pedidos de esclarecimentos e/ou

impugnações de edital por parte de licitantes, recursos administrativos e registro de ocorrências da fiscalização, de modo a avaliar as possíveis causas de problemas de execução dos objetos contratados, de acordo com o proposto no primeiro objetivo específico, qual seja, **averiguar nos instrumentos convocatórios (editais) e seus anexos a existência de possíveis deficiências, que possibilitem o aparecimento de problemas de formulação e implementação de propostas de execução dos serviços.**

- ✓ A dimensão dos **custos**, abrangendo a análise das *planilhas de custos e formação de preços* de cada uma das contratadas e a análise das atas das sessões públicas de pregão eletrônico. O foco dessas análises foi a verificação de possíveis inconsistências na formação do preço proposto por cada licitante contratado (possíveis subdimensionamentos de custos) e a identificação das licitações em que houve maior competitividade entre os licitantes e, conseqüentemente, as maiores diferenças entre os valores estimados pela Administração e os valores efetivamente contratados. Com estes procedimentos procurou-se atender ao proposto no segundo objetivo específico do projeto - **analisar de que forma a redução de custos normalmente proporcionada pelo pregão eletrônico afeta a qualidade da prestação de serviços e as relações entre patrão (empresa contratada) e empregados (prestadores de serviço).**

3.1.1 Análise da instrução processual

No âmbito da Administração Pública, instrução processual pode ser entendida como o conjunto de procedimentos referentes à abertura, à montagem e à tramitação de um processo administrativo.

Uma contratação de serviços por um órgão público começa, obviamente, com a detecção de uma **necessidade**, para a qual aquele órgão não dispõe de recursos humanos em quantidade e/ou com as *competências* requeridas ao seu atendimento. Para suprir esta

necessidade, o órgão público recorrerá ao *mercado*, caracterizando-se, assim, a terceirização de serviços.

Como já foi explicado neste trabalho, as contratações de serviços pela Administração Pública acontecem, via de regra, através de procedimentos licitatórios.

De acordo com o Art. 38 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) “O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, [...]”

Já o parágrafo 3º do Art. 6 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02/2008 (BRASIL, 2008) recomenda que:

§ 3º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho, aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e conterá, no mínimo (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009):

I - justificativa da necessidade dos serviços (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009).

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009).

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009).

Sendo assim, ainda que possa haver alguma variação nas exigências documentais de órgão para órgão, nos processos administrativos destinados a contratações de serviços, alguns elementos são indispensáveis, tais como: justificativa, objetivos, benefícios esperados, indicação da fonte de recursos e da disponibilidade orçamentária, orçamento detalhado, pesquisa de mercado e aprovação da autoridade competente. Especial atenção deve ser dada aos aspectos referentes à autuação, ao protocolo e à numeração dos documentos.

O Art. 14 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) estabelece, ainda, que “Nenhuma compra será feita sem adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.”

Desse modo, seguindo a ordem do *check-list* (Anexo I), serão apresentados e analisados a seguir os dados da instrução processual.

a. Verificação da conformidade do projeto básico

Grande parte das informações relevantes não apenas para a abertura do processo como também para a própria realização da licitação se encontra no *projeto básico*, assim definido no Inciso IX do Art. 6 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993):

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

Deve-se ressaltar que, embora o parágrafo em referência faça menção a serviço, grande parte dos elementos nele elencados refere-se especificamente a obras e serviços de engenharia.

O Art. 15 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02/2008 (BRASIL, 2008) apresenta de forma bastante detalhada, em 18 itens e 31 subitens, os elementos que devem compor um projeto básico para a contratação de serviços, dentre os quais

destacam-se a justificativa e os objetivos da contratação; a descrição detalhada e a relação entre a demanda e quantidade de serviços a serem contratados; a metodologia de avaliação da qualidade e a unidade de medida dos mesmos; o quantitativo e custo estimado da contratação.

Denota-se do exposto, que o projeto básico ou termo de referência, como também é chamado, constitui-se na “alma” de uma contratação, pois o mesmo deve fornecer subsídios à formação de preços pelos **licitantes interessados**; informações detalhadas sobre a execução dos serviços à **empresa que for contratada** e dados que permitam a medição e a avaliação dos serviços executados pela **fiscalização do contrato**.

Tendo em vista o caráter eminentemente técnico dos projetos básicos a análise de seus conteúdos não foi objeto deste estudo. A análise restringiu-se, apenas, aos aspectos formais de sua elaboração, não tendo sido verificadas inconsistências com aquilo que prevê a legislação.

b. Número de propostas utilizadas para a estimativa de custos

Constitui-se, também, num elemento de enorme relevância na instrução processual de uma contratação de serviços a *estimativa de custos*. A estimativa de custos tem por objetivo, em primeiro lugar, permitir ao ordenador de despesas do órgão ou entidade pública avaliar se existirá disponibilidade orçamentária e financeira para fazer face àquela contratação antes de autorizá-la, em conformidade com o estabelecido no Inciso II do Parágrafo 2º do Art. 7 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Outra importante finalidade da estimativa de custos é a de auxiliar o pregoeiro na verificação da exequibilidade das propostas de preço apresentadas nas licitações, visto que a estimativa deve expressar os preços correntes no *mercado*. Sendo assim, propostas com preços muito inferiores aos estimados pela Administração devem ser objeto de análise mais detalhada e de possíveis diligências, de forma a verificar possíveis inconsistências e subdimensionamentos de custos, que podem, inclusive, determinar a desclassificação da proponente do certame licitatório.

Cabe ressaltar, ainda, que a estimativa de custos tem também por finalidade determinar que modalidade de licitação deverá ser utilizada, de acordo com os limites fixados no Art. 23 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). No entanto, com a disseminação

do pregão, no âmbito da Administração Pública, como modalidade **preferencial, independente de valores e limites**, para licitações de *bens e serviços comuns*, esta função tem ficado restrita às licitações de *obras* e de bens e serviços que não se enquadram na categoria citada.

Desta forma, conclui-se que a estimativa de custos para atender àquilo a que se propõe deve refletir, da forma mais aproximada possível, a realidade do mercado. Neste sentido, especial atenção deve ser dada pela Administração na elaboração dessa estimativa.

A prática administrativa tem consagrado algumas formas de elaboração de estimativa de custo, que costumam ser empregadas, mais freqüentemente, de maneira isolada ou, menos assiduamente, em conjunto. São elas: a consulta a preços praticados no próprio órgão em contratações anteriores; a consulta a outros órgãos públicos que possuam contratações similares e a solicitação de propostas comerciais a empresas prestadoras dos serviços que se pretende contratar.

Obviamente, todas estas formas de elaboração de estimativa de custos têm suas vantagens e desvantagens. A consulta de preços praticados em contratações anteriores do próprio órgão tem a vantagem de ser mais acessível, por não depender do fornecimento de informações por parte de terceiros. Porém, ela se torna inviável quando se trata de serviços que nunca foram contratados pelo órgão, além da possibilidade dos preços de contratações anteriores estarem defasados.

A consulta a outros órgãos públicos deveria ser, também, uma maneira mais fácil de se elaborar uma estimativa de custos, seja através de contatos diretos com estes órgãos, seja pela consulta a preços cadastrados nos sistemas de controle de execução financeira da Administração Pública, especialmente na esfera federal.

Este tipo de estimativa de custo é mais utilizado para a compra de bens, visto que na prestação de serviços as especificidades de cada órgão (e que deverão estar explicitadas no projeto básico) podem ter papel determinante na formação de preço do serviço a ser executado. Mesmo nos serviços de menor complexidade, como por exemplo, limpeza e conservação de ambientes, as características das edificações e de sua utilização (áreas tombadas; fachadas envidraçadas; ambientes laboratoriais e hospitalares, etc.) têm significativo impacto na precificação dos serviços.

Desse modo, a estratégia mais comumente utilizada pelos órgãos públicos para viabilizar a estimativa de custos, especialmente em se tratando de serviços, tem sido a solicitação de propostas e orçamentos a empresas do *ramo*, o que se caracteriza como *pesquisa de mercado*, em que o valor estimado da contratação é apurado pela média aritmética dos preços coletados.

Sua grande vantagem é possibilitar a obtenção de preços atualizados e compatíveis com as especificidades do órgão contratante e do próprio serviço a ser contratado. Entretanto, é um método que também apresenta enormes dificuldades, posto que, ainda que existam inúmeras empresas interessadas em contratar com a Administração Pública, poucas são as que se dispõem a mobilizar seus recursos (tempo, estrutura, pessoal) para a elaboração de uma proposta comercial que não se destina a uma contratação efetiva, mas, apenas, a compor uma pesquisa de mercado.

Este fato se justifica pelo próprio nível de complexidade envolvido na elaboração de uma proposta comercial nos moldes de que a Administração Pública requer, isto é, a partir da leitura detalhada de todo um projeto básico, com todas as suas especificações e peculiaridades, e pelo preenchimento de um modelo de planilha de custos¹¹ extremamente complexo.

Os órgãos de controle, notadamente o Tribunal de Contas da União - TCU, recomendam que a estimativa de custos baseada em pesquisa de mercado seja formulada considerando, no mínimo, três propostas comerciais, apresentadas por diferentes empresas, conforme disposto no Acórdão nº1.782/2010 - Plenário, de 21/07/2010 (TCU, 2010).

Esta recomendação, apesar de plenamente justificável e perfeitamente fundamentada, nem sempre consegue ser atendida pelos órgãos públicos, como será demonstrado mais adiante, em função das dificuldades já relatadas.

Caracterizada a relevância desse item da instrução processual, são apresentados e analisados a seguir os dados coletados.

Dos oito processos analisados, em apenas dois deles (25%) foi verificada a existência de três propostas comerciais. Em cinco deles (62,5%), a estimativa de custos foi feita com base em duas propostas comerciais.

¹¹ Modelo proposto pela Instrução Normativa nº18/1997 e posteriormente reformulado pela Instrução Normativa nº02/2008.

No processo restante, a estimativa de custos foi elaborada de forma diversa da comumente utilizada. Foi utilizada uma única proposta comercial, associada a uma planilha elaborada pela própria administração (através da verificação do custo dos salários e insumos inerentes à prestação de serviços junto a entidades de classe) e a informações do custo dos mesmos serviços referentes a uma contratação anterior.

Estas informações corroboram o que foi afirmado anteriormente sobre a dificuldade de se obter propostas comerciais para fins de estimativa de custo.

Uma informação adicional relevante refere-se ao fato de que em cinco (62,5%) dos processos analisados, a vencedora do pregão foi uma das empresas que apresentou proposta para estimativa de custos.

Não foi possível, através da análise documental, determinar com precisão os fatores que levaram a esta situação, porém, uma das hipóteses refere-se ao fato de que as empresas que se dispuseram a colaborar com a pesquisa de mercado puderam, obviamente, tomar conhecimento antecipadamente das necessidades da Administração e das especificidades dos serviços, podendo assim, em tese, se preparar mais adequadamente para o momento da licitação.

c. Existência de planilha de custos da Administração

Na seqüência da análise da instrução processual verificado foi a existência, nos autos dos processos, de planilha de custos elaborada pela própria Administração, com todos os itens preenchidos com base nas informações obtidas através da estimativa de custos.

Esta planilha de custos, ainda que não decorra de uma exigência legal¹², pode constituir-se num importante elemento para auxiliar o pregoeiro na análise da exequibilidade das propostas de preços apresentadas pelos licitantes, na medida em que permite a comparação item a item e a identificação de possíveis subdimensionamentos de custos.

¹² De acordo com o Inciso III do Art. 19 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02/2008, a Administração deve disponibilizar nos instrumentos convocatórios (editais) o modelo de planilha de custos e formação de preços, em branco, para que o mesmo seja preenchido pelos licitantes.

Dos oito processos analisados, em cinco (62,5%) foi constatada a presença da planilha de custos da Administração, sendo que nos outros três processos (37,5%) não havia qualquer menção a este item da instrução processual.

Deve-se ressaltar que em apenas um dos processos analisados a planilha refletia com fidelidade os custos apurados através da pesquisa de mercado. Este processo foi justamente aquele em que a estimativa de custos foi feita com base na apuração dos custos da contratação anterior, associada a uma proposta comercial e a informações obtidas pela Administração junto a entidades de classe.

Dos outros quatro processos em que existia a planilha de custos da Administração, em três a totalização dos custos diferia do valor estimado e no outro processo a planilha encontrava-se apenas parcialmente preenchida.

A análise deste item permite concluir que a Administração não o considerou de grande relevância, visto que, como foi dito, em apenas um dos processos analisados a elaboração da planilha de custos da Administração demonstrou uma correlação com a estimativa de custos.

d. Existência de manual de orientação para preenchimento da planilha de custos

O item seguinte na análise da instrução processual correspondeu à verificação da existência de manual de orientações, elaborado pela Administração, para preenchimento das planilhas de custos por parte dos licitantes.

Como já foi destacado neste trabalho, o modelo de planilha de custos e formação de preços utilizado pela Administração nas contratações de serviços continuados, com residência de mão-de-obra tem um nível de complexidade bastante elevado.

A existência de um manual, com instruções sobre a forma de cálculo de cada componente de custo, sobre procedimentos para totalização e, ainda, com explicações sobre a que se refere cada despesa prevista na planilha pode ser um elemento de grande importância para as empresas no momento de composição de suas planilhas de custos, assim como, mais uma vez, pode auxiliar o pregoeiro na verificação da conformidade e da exequibilidade de cada proposta comercial apresentada nas licitações.

Dos oito processos analisados, em seis (75%) foi verificada a presença do manual de orientações para elaboração da planilha de custos. Em um dos processos havia apenas orientações básicas sobre cálculos matemáticos e no outro processo não havia qualquer tipo de orientação sobre o tema.

e. Garantia contratual - tipo e percentual

O próximo item analisado foi garantia contratual, isto é, verificou-se em cada processo se houve, por parte da Administração, a exigência de prestação pela empresa contratada de garantia sobre a execução dos serviços, na forma prevista no Art. 56 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

De acordo com a referida norma, fica a critério da Administração a exigência de garantia contratual, devendo-se observar que, caso a mesma seja exigida, não poderá exceder o percentual de 5% do valor do contrato, salvo em situações excepcionais, previstas no Parágrafo 3º do mesmo Artigo, em que este limite pode chegar a 10% do valor contratual.

A Lei estabelece, ainda, as modalidades pelas quais o contratado poderá optar para a prestação de garantia contratual, sendo elas, a **caução** (em dinheiro ou em títulos da dívida pública), o **seguro-garantia** e a **fiança bancária**.

Cada modalidade tem suas peculiaridades, no que se refere a custo, amplitude de riscos cobertos e procedimentos para sua execução por parte da Administração.

A garantia contratual, na forma prevista na Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) destina-se a ressarcir a Administração dos eventuais prejuízos que a inexecução (parcial ou total) de um contrato acarretaria, não se destinando, portanto, à cobertura de prejuízos causados aos trabalhadores vinculados a um contrato pela inadimplência da empresa que os contratou quanto as suas obrigações trabalhistas.

Com a edição da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº03/2009 (BRASIL, 2009), que veio a alterar a já citada Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02/2008 (BRASIL, 2008), o Poder Executivo procurou corrigir esta distorção, de forma a contemplar também os interesses dos trabalhadores, ao estabelecer que, em contratos de serviços continuados com residência de mão-de-obra, a Administração **deve exigir** da futura

contratada a prestação de garantia contratual com a previsão de sua utilização, *inclusive*, para quitação de passivos trabalhistas decorrentes da contratação.

De todo modo, como os processos analisados foram licitados muito antes da edição desta norma, as garantias, quando exigidas, não cobriam este tipo de risco.

Sendo assim, dentre os processos analisados, embora em todos tenha sido exigida a apresentação de garantia sobre a execução dos serviços, em apenas quatro deles (50%) esta garantia foi estipulada no limite máximo (5% do valor do contrato). Nos outros 50% dos processos, a garantia foi estipulada em apenas 1% do valor contratual. Não existem nos autos processuais explicações em relação à forma como foi determinado o valor (percentual) das garantias exigidas.

f. Critério de pagamento - unidade de medida

O item seguinte analisado correspondeu ao critério de pagamento pelos serviços prestados, em função da unidade de medida utilizada.

A relevância deste item se deve ao fato de que a Administração, para a construção dos critérios de pagamento, poderia utilizar-se de elementos que atrelassem a remuneração da contratada ao alcance de determinadas metas relacionadas à **qualidade** e não apenas à quantidade dos serviços prestados.

A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02/2008 (BRASIL, 2008), em seu Art. 11, estabelece que, nas contratações de serviços continuados, a Administração deverá adotar unidades de medida que viabilizem a remuneração da contratada com base na *mensuração de resultados*, eliminando-se a possibilidade do pagamento por horas de serviço ou por preenchimento de postos de trabalho, salvo em contratações em que seja comprovadamente inviável a adoção de critérios de aferição de resultados.

Novamente, considerando que os processos analisados precedem a edição da referida norma, os critérios de pagamento neles utilizados não incorporam a dimensão da qualidade.

Em sete (87,5%) dos processos analisados, o critério de pagamento está atrelado ao preenchimento de postos de serviço. No processo restante, o critério de pagamento está relacionado a uma unidade de medida bem definida, obtida através de uma operação

matemática, mas que considera, mais uma vez, apenas aspectos quantitativos para remuneração da contratada.

g. Apontamentos da Procuradoria Federal ao edital

O próximo item analisado diz respeito aos apontamentos feitos pela Procuradoria Federal da Fiocruz aos instrumentos convocatórios das licitações, isto é, os editais e seus anexos.

Cabe esclarecer que a Procuradoria Federal é um órgão de controle, de assistência direta à Presidência da Fiocruz, porém vinculada à Advocacia Geral da União - AGU, tendo como missão prestar consultoria jurídica aos diversos órgãos da instituição, zelando pela legalidade dos procedimentos administrativos e pela prevenção efetiva do patrimônio e do interesse público.

Dentre suas atribuições está a de analisar os editais de procedimentos licitatórios, previamente à sua publicação, de forma a identificar eventuais incorreções e/ou impropriedades, que possam acarretar em transtornos à Administração, tanto no momento da licitação como na efetiva execução do contrato.

Esta análise contempla, além dos aspectos referentes à legalidade dos procedimentos, aspectos de forma e redação dos instrumentos convocatórios.

Ainda a título de esclarecimento, é importante destacar que a Procuradoria Federal formaliza nos autos de cada processo as incorreções e impropriedades verificadas e sinaliza ao órgão demandante a necessidade de correção das mesmas. No entanto, a responsabilidade pelo saneamento das irregularidades é inteiramente do órgão demandante, sendo certo que o procedimento não será submetido novamente ao exame da Procuradoria Federal para atestar que as correções foram efetuadas. Na prática, isto significa que nem sempre as observações da Procuradoria Federal são integralmente acatadas pelo órgão demandante. Por vezes, o órgão efetua as devidas correções em alguns itens e rejeita as observações acerca de outros, assumindo para si a responsabilidade por eventuais problemas legais.

Em todos os processos analisados verificou-se a existência de muitos apontamentos por parte da Procuradoria, sendo comuns a todos os processos as

observações quanto a erros de digitação, redação e formatação; adequação e atualização de fundamentações legais.

Um item de grande relevância, objeto de apontamentos da Procuradoria Federal, foi a necessidade, compatibilidade e características de **atestados de capacidade técnica** exigidos pela Administração para fins de habilitação e qualificação técnica dos licitantes em seis (75%) dos processos analisados.

O atestado de capacidade técnica é um instrumento previsto no § 1º do Art. 30 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) e se destina, basicamente, à comprovação da aptidão, competência e experiência do terceiro interessado em contratar com a Administração no desempenho das atividades pertinentes ao objeto da contratação. A Administração quando o utiliza, portanto, tem por objetivo proteger-se da eventual contratação de terceiros que não tenham condições de efetivamente prestar os serviços ou fornecer os bens objeto do contrato, o que acarretaria em desperdício de esforços e recursos e, em última instância, em lesão ao interesse público. Em outras palavras, a exigência de atestados de capacidade técnica visa impedir a participação de “aventureiros” nas licitações promovidas pela Administração Pública.

Considerando que a capacidade (ou qualificação) técnica pressupõe o amplo domínio dos conhecimentos e habilidades teóricas e práticas necessárias à execução do objeto a ser contratado (JUSTEN, *op. cit.*), é lícito concluir que os requisitos e critérios exigidos pela Administração para a comprovação de qualificação irão variar, de acordo com as peculiaridades de cada contratação, especialmente no que se refere à complexidade das tarefas e às expectativas da própria Administração quanto ao resultado da contratação.

Existe, no entanto, enorme celeuma relacionada a esta prática administrativa. Ao não fixar expressamente quais são os limites que devem ser observados pela Administração na exigência de qualificação técnica, a Lei remete à discricionariedade do agente público a definição de seus requisitos. Cada decisão tomada pela Administração, no que concerne aos critérios e requisitos de comprovação de capacidade técnica carrega, portanto, a potencialidade de se tornar objeto de embates e questionamentos, não apenas por parte das empresas como também por parte dos órgãos de controle, como TCU, AGU e Ministério Público, no que tange ao que é ou deixa de ser exigido em cada

caso, tendo em vista a possibilidade de restrição à tão almejada *competitividade* nas licitações, por conta de exigências excessivas ou incompatíveis.

Por este motivo, a Procuradoria Federal da Fiocruz, em todos os processos em que houve a previsão de apresentação de atestados de capacidade técnica pelos licitantes, sinalizou, preventivamente, que a Administração deveria dedicar especial atenção ao tema, verificando em cada caso se as exigências de qualificação técnica eram realmente compatíveis e indispensáveis à execução do objeto que se pretendia executar.

h. Questionamentos e/ou impugnações ao edital

O item seguinte da análise diz respeito aos questionamentos, pedidos de esclarecimento e tentativas de impugnação por parte dos licitantes aos editais dos processos pesquisados.

Cabe esclarecer que quando a União decide fazer um procedimento licitatório para uma determinada compra ou contratação de serviços, após a análise dos editais pelo competente órgão jurídico (no caso da Fiocruz, a Procuradoria Federal) e das adequações por ventura sinalizadas, os avisos de licitação são divulgados no Diário Oficial da União e no portal eletrônico Comprasnet (www.comprasnet.gov.br), com antecedência mínima de oito dias da data do certame licitatório, para ciência de todos aqueles interessados em fornecer bens e/ou serviços à Administração, na forma prevista no § 4º do Art. 17 do Decreto nº 5.450/05 (BRASIL, 2005), em observância ao **princípio da publicidade**, já anteriormente referido neste estudo.

Além disso, quando se trata de licitações por pregão eletrônico, os editais e seus anexos (projeto básico, planilhas de custo, formulários, etc.) também são disponibilizados aos interessados através do portal Comprasnet.

A partir da leitura e análise do edital e de seus anexos, os licitantes podem enviar ao pregoeiro, até três dias antes da data do pregão, questionamentos e pedidos de esclarecimentos sobre seu conteúdo, de acordo com o previsto no Art. 19 do decreto supracitado. Caso algum licitante não se sinta suficientemente esclarecido ou não concorde com algum conteúdo do edital e de seus anexos, apesar dos esclarecimentos prestados pelo pregoeiro, poderá, até dois dias antes da data de realização do certame

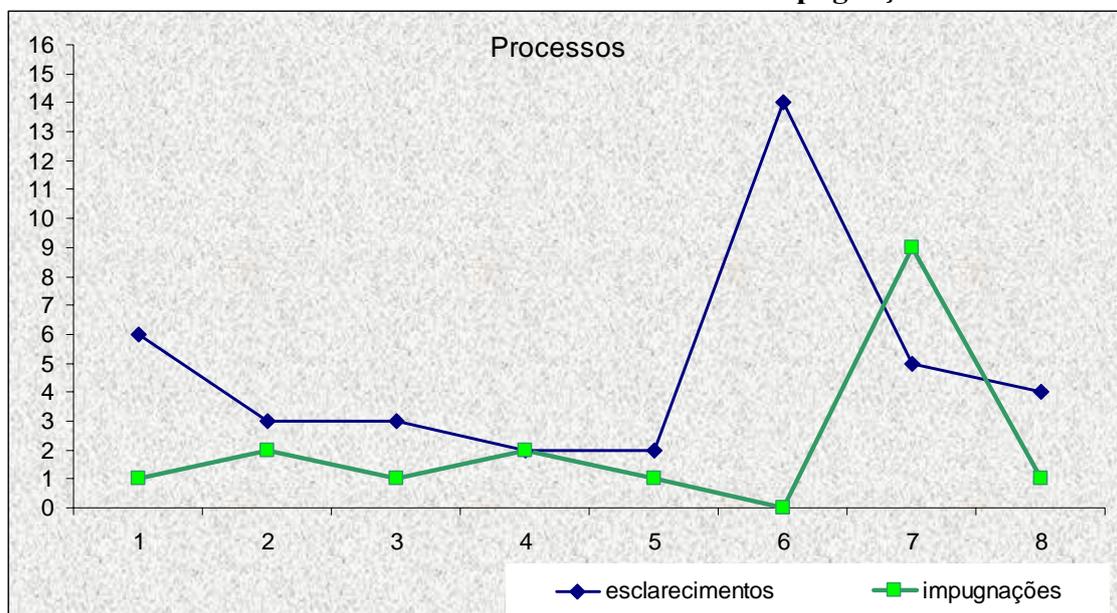
licitatório, solicitar a impugnação do ato convocatório (edital), na forma prevista no Art. 18 do decreto em referência.

Qualquer impugnação, se acatada, ou mesmo um questionamento que importe em necessidade de readequação de um edital ou de seus anexos, pode, conseqüentemente, ocasionar atrasos no andamento da licitação e prejuízos à Administração.

Este item da instrução processual constitui-se, portanto, em elemento de primordial importância, pois reflete o nível de entendimento por parte dos licitantes e, conseqüentemente, a adequação dos instrumentos convocatórios elaborados pela Administração.

Em todos os processos analisados foi verificada a existência de pedidos de esclarecimentos dos licitantes sobre itens dos editais e/ou de seus anexos. Em apenas um dos processos analisados, não houve tentativa de impugnação, por parte dos licitantes, do instrumento convocatório. O processo em questão foi, paradoxalmente, o que suscitou mais pedidos de esclarecimentos, 14 no total. Estes dados estão representados no gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1 - Pedidos de esclarecimentos e impugnações



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos na análise documental.

Em relação às impugnações, cabe ressaltar que apenas em um dos processos analisados, os pedidos de impugnação foram parcialmente acatados pelo pregoeiro,

considerando que todos tratavam do mesmo assunto, qual seja, exigências relacionadas a *atestado de capacidade técnica*. Dessa forma, o pregoeiro fez modificações no edital, removendo o item que gerou a celeuma, não modificando, porém, a data de realização do certame licitatório, não acarretando, portanto, em atrasos na contratação. Em todos os outros processos, as impugnações foram indeferidas pelo pregoeiro.

i. Responsabilidade pela análise da proposta vencedora

A análise da instrução processual prosseguiu com a verificação dos responsáveis, em cada processo, pela análise das propostas comerciais e planilhas de custos e formação de preços.

Cabe esclarecer que em licitações por pregão eletrônico, diferentemente das outras modalidades de licitação, apenas à empresa que oferta o menor lance é solicitada a formalização e apresentação da proposta comercial, das planilhas de custo e formação de preços (no caso de serviços), das convenções coletivas das categorias profissionais envolvidas e dos documentos de habilitação.

Em caso de verificação de irregularidades que venham a propiciar a não aceitação da proposta e a conseqüente desclassificação da empresa proponente, o pregoeiro solicita então à empresa detentora do segundo menor lance o envio dos documentos citados e assim sucessivamente, caso se torne necessário, até que seja encontrada uma proposta totalmente sem vícios e incorreções, na forma do § 5 do Art. 25 do Decreto nº 5.450/05 (BRASIL, 2005).

Esta medida visa, por um lado, proporcionar maior agilidade aos procedimentos e, por outro lado, reduzir o volume de documentos apensados aos autos processuais.

Ressalte-se, ainda, que a verificação de erros no preenchimento das planilhas de custos e formação de preços não determina a pronta desclassificação da proponente, desde que estas incorreções possam ser ajustadas sem majoração do valor do lance ofertado no pregão e que seja comprovado que este valor é suficiente para a cobertura de todos os custos previstos na contratação pretendida, de acordo com o § 2º do Art. 29-A da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 (BRASIL, 2008).

Por outro lado, a aceitação de uma proposta comercial com valores inexecutáveis, por exemplo, com certeza acarretará em descumprimento de obrigações contratuais, com

possibilidade de rescisão do contrato e de interrupção na prestação dos serviços, o que, em regra, causa enormes transtornos e prejuízos a todos os envolvidos.

Desta forma, a identificação do profissional ou equipe responsável pela análise das propostas e planilhas é um elemento de grande relevância na instrução processual. Via de regra esta análise é feita pelo próprio pregoeiro e sua equipe, mas em casos que envolvam maior complexidade, o pregoeiro pode solicitar a outras áreas que se encarreguem dessa atribuição.

Em cinco (62,5%) dos processos analisados não se encontra explicitado nos autos quem foi o responsável pela análise das propostas e demais documentos. Desta forma, conclui-se que esta responsabilidade é do pregoeiro.

Em dois (25%) dos processos, a análise foi feita pelo órgão requisitante dos serviços. No processo restante, a análise da proposta vencedora foi feita pela Assessoria de Gestão Administrativa da Dirac, órgão responsável, dentre outras atribuições, por auxiliar os departamentos da Unidade em questões de ordem financeira, contábil e administrativa.

j. Registro de ocorrências (falhas) na execução do contrato

A existência de registro de ocorrências referentes a falhas na execução dos contratos por parte das empresas contratadas foi o item seguinte da instrução processual verificado.

De acordo com o § 1º do Art. 67 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), cabe ao representante da Administração, isto é, o *fiscal do contrato*, manter registro próprio de todas as ocorrências relativas à execução dos serviços, devendo, ainda, solicitar da contratada as providências necessárias para regularização das eventuais pendências, falhas e defeitos apurados. Conclui-se, dessa forma, que é **dever** do fiscal registrar toda e qualquer falta ou comportamento inadequado da contratada e de seus funcionários no cumprimento das obrigações contratuais.

Embora seja um registro *próprio* do fiscal, é muito importante que as ocorrências anotadas sejam também incorporadas ao processo administrativo da contratação, visto que tais registros, além de subsidiarem a verificação da qualidade dos serviços prestados,

poderão consubstanciar a aplicação de sanções à contratada, em caso de reiteradas falhas e/ou inadimplemento contratual.

Em apenas dois (25%) dos processos analisados não se verificou a presença de quaisquer registros de ocorrências referentes à execução dos serviços. Nos seis (75%) processos restantes, verificou-se uma série de apontamentos, referentes a cada um dos contratos. Estes dados estão demonstrados na tabela a seguir:

Tabela 2 - Ocorrências registradas

Processos	Irregularidades/Atrasos						
	SICAF	Pagamentos	Recolhimento de INSS e FGTS	Fornec. de uniformes e EPIs	Preposto	Cobertura de faltas	Cobertura de plano de saúde
1	não	não	não	não	não	não	não
2	não	não	não	não	não	não	não
3	sim	sim	sim	não	não	não	não
4	sim	sim	não	sim	sim	sim	não
5	sim	sim	sim	sim	não	não	não
6	não	sim	sim	não	não	não	não
7	não	sim	não	não	não	não	sim
8	sim	não	sim	não	não	não	não

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos na análise documental.

De acordo com os dados obtidos na pesquisa, o problema de execução contratual mais recorrente foi o de atrasos em pagamentos de salários, férias e benefícios trabalhistas aos prestadores de serviço vinculados a cada contrato. Em cinco (62,5%) dos processos analisados existem registros de ocorrências deste tipo de inadimplemento contratual.

De acordo com a legislação trabalhista - § 1º do Art. 459 da CLT (BRASIL, 1943) - o prazo limite para pagamento de salários é o quinto dia útil subsequente ao mês trabalhado.

O atraso no pagamento de salários constitui-se em falta grave, pois penaliza sobremaneira o trabalhador, independentemente do valor de sua remuneração. Como já foi dito anteriormente neste trabalho, o salário destina-se a suprir as necessidades mais básicas do ser humano, como alimentação e moradia, entre outras.

O atraso no pagamento das férias também é uma falta grave. De acordo com o Art. 145 da CLT (BRASIL, 1943), férias, abono pecuniário e adicional de 1/3 do salário devem ser pagos até dois dias antes do início do período em que as mesmas serão gozadas.

Além de penalizarem o trabalhador e caracterizarem uma afronta à legislação, estes atrasos, obviamente, impactam a qualidade dos serviços prestados, na medida em que geram insatisfação, descontentamento e desmotivação dos prestadores de serviço.

Os benefícios trabalhistas previstos nos processos de contratações de serviços analisados são os auxílios transporte e refeição.

O auxílio (ou vale) transporte, instituído pela Lei nº 7.418/85 (BRASIL, 1985), tem por finalidade custear as despesas do trabalhador em sua locomoção residência-trabalho e vice-versa. De acordo com o Art. 1 desta Lei, o pagamento de auxílio transporte deve ser feito de forma antecipada. Desse modo, diferentemente do pagamento dos salários, não existe uma data pré-estabelecida para o pagamento deste benefício, sendo certo, no entanto, que o trabalhador deve recebê-lo da empresa com a qual tem vínculo empregatício antes do período em que irá utilizá-lo.

No caso do auxílio refeição, pelo fato do mesmo destinar-se, também, a custear despesas do trabalhador em sua jornada de trabalho, utiliza-se o mesmo raciocínio para determinar a data limite para seu pagamento, ainda que este prazo não esteja previsto em legislação.

Os atrasos no pagamento desses benefícios trabalhistas, assim como no caso dos salários, produzem efeitos negativos na qualidade da prestação dos serviços. No entanto, os efeitos desse inadimplemento se fazem sentir de forma imediata na execução dos serviços, refletidos no aumento do absenteísmo, visto que, sem dinheiro para os deslocamentos e para a alimentação durante a jornada laboral, grande parte dos trabalhadores não tem como comparecer ao seu local de trabalho.

Muitas das atividades terceirizadas têm *caráter presencial*, ou seja, são serviços que requerem em tempo integral a presença do trabalhador, como nos casos de vigilantes, porteiros, recepcionistas, telefonistas e ascensoristas, entre outros. Nestes tipos de atividades não há como recuperar o tempo perdido, pois não se trata de produção e produtividade, como numa obra, por exemplo, em que um eventual dia

perdido pode ser recuperado através de trabalho em horas-extras. Nessas atividades, se um profissional não está ocupando seu posto de trabalho, o serviço simplesmente não é executado, causando, obviamente, transtornos aos usuários e aos órgãos contratantes do serviço.

A comprovação do recolhimento das contribuições previdenciárias ao Instituto Nacional de Seguro Social - INSS e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço é condição imprescindível para que uma empresa venha a receber da Administração os créditos decorrentes da prestação de um serviço, de acordo com o previsto no Inciso I do § 1º do Art. 36 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02/2008 (BRASIL, 2008).

Isto significa que ao enviar ao órgão da Administração contratante do serviço sua nota fiscal/fatura para pagamento, a empresa deve encaminhar junto com a mesma os documentos que comprovam o recolhimento da contribuição previdenciária e do fundo de garantia, do mês de competência anterior ao da prestação dos serviços. O fiscal do contrato verifica, então, se estão contemplados nas guias de recolhimentos apresentadas todos os trabalhadores vinculados à execução do contrato e, caso não seja constatada nenhuma inconsistência de dados, autoriza o pagamento do serviço.

Tendo em vista que, como foi dito, a apresentação da comprovação do recolhimento do INSS e do FGTS é imprescindível para que as empresas possam receber os pagamentos a que fazem jus, estas dificilmente deixam de apresentar esta documentação comprobatória. O grande problema é que a fiscalização dispõe de poucos mecanismos para comprovar a **autenticidade** das informações prestadas. Existem diversos artifícios que podem ser utilizados pelas empresas para burlar a obrigatoriedade do recolhimento das contribuições previdenciárias e trabalhistas mencionadas, como o estorno de pagamentos, retificação de informações e até mesmo falsificação de documentos.

Via de regra, a fiscalização só descobre que existem problemas através de denúncias ou pelos próprios trabalhadores, após consulta aos seus extratos de contribuições.

Trata-se, portanto, de falta grave, visto que além de penalizar o trabalhador, caracteriza um desrespeito à Lei. No caso das contribuições previdenciárias, os prejuízos ao trabalhador são especialmente significativos, visto que o não recolhimento das

mesmas tem reflexos na contagem do tempo para aposentadoria e na concessão de benefícios, como o auxílio-doença e a licença maternidade.

Em quatro (50%) dos processos analisados foram constatados problemas referentes ao recolhimento de contribuições previdenciárias e trabalhistas.

Outro problema recorrente, verificado também em quatro (50%) dos processos analisados, diz respeito a irregularidades da situação cadastral de empresas contratadas junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF.

O SICAF, instituído através do Decreto nº449/92 (BRASIL, 1992), posteriormente substituído pelo Decreto nº 3.722/01 (BRASIL, 2001) é um sistema de registro cadastral do Poder Executivo Federal e tem por objetivo, basicamente, a comprovação da idoneidade fiscal e da qualificação econômico-financeira das empresas interessadas em contratar com o poder público. O cadastramento e a atualização das informações das empresas são efetuados através da apresentação de certidões negativas de débito, emitidas por órgãos das três esferas de governo, como as certidões da Receita Federal, Estadual e Municipal; as certidões do INSS e FGTS, além da certidão com os índices do balanço econômico-financeiro das empresas.

As citadas certidões têm prazos de validade finitos e devem ser periodicamente renovadas, para que a situação cadastral das empresas junto ao SICAF torne-se regular. A não atualização das certidões, com a conseqüente não regularização junto ao SICAF, pode, dentre outras coisas, impedir o recebimento, por parte das empresas contratadas, dos créditos decorrentes dos serviços que prestaram à Administração.

É fato que grande parte das empresas contratadas pelo poder público não dispõe de recursos próprios (capital de giro) para fazer face às suas obrigações trabalhistas, comerciais, fiscais e tributárias, dependendo exclusivamente do recebimento da remuneração dos serviços prestados para saldar estes compromissos.

Sendo assim, problemas de atualização do cadastramento no SICAF podem ter conseqüências desastrosas para a execução dos contratos. É um círculo vicioso: a empresa não atualiza suas certidões, por conta da existência de débitos; a Administração fica impedida de pagar pelos serviços prestados e, em decorrência de sua descapitalização, a empresa não salda suas dívidas e não consegue renovar suas certidões.

Falhas e atrasos no fornecimento de uniformes e equipamentos de proteção individual - EPIs, foram registrados em dois (25%) dos processos analisados.

O uniforme de trabalho, como o próprio nome já diz, tem por objetivo padronizar a apresentação do prestador de serviço, facilitando seu reconhecimento e identificação pelos usuários de cada serviço.

Já os EPIs têm a função de minimizar os riscos ao trabalhador no desempenho de algumas atividades, consideradas insalubres ou perigosas. São itens como luvas, máscaras, calçados especiais, cintos de segurança, óculos e capacetes, entre outros. Em algumas atividades o próprio uniforme exerce a função de EPI.

O fornecimento irregular dos uniformes causa transtornos à prestação dos serviços. Já em relação aos EPIs, esta falha pode significar a não execução dos serviços, visto que cabe à fiscalização impedir que os trabalhadores executem suas atividades expondo-se a riscos desnecessários.

Em um dos processos analisados foi constatado o registro de falhas na cobertura de faltas e outras ausências dos trabalhadores.

Como já foi mencionado, grande parte dos postos de serviços passíveis de terceirização compreendem atividades em que a presença do prestador de serviço é essencial. Sendo assim, sabendo-se que qualquer trabalhador está sujeito a diversos tipos de situações que podem impedi-lo de comparecer ao trabalho, os projetos básicos formulados para este tipo de contratação costumam prever a substituição do trabalhador em caso de não comparecimento ao trabalho.

Desta forma, as empresas tomam conhecimento desta característica da prestação dos serviços através do instrumento convocatório, tendo, portanto, condições de prever e valorar em suas planilhas de formação de preços os custos destas substituições, seja pela contratação temporária de trabalhadores, seja pela contratação de um contingente reserva de trabalhadores.

No entanto, mais uma vez, no intuito de vencerem os procedimentos licitatórios muitas empresas ignoram esta necessidade e subdimensionam os custos referentes ao suprimento das ausências dos trabalhadores. Como consequência, os postos deixam de ser preenchidos, os usuários dos serviços são prejudicados e as empresas sofrem redução

na remuneração da prestação dos serviços por conta do desconto, efetuado pela Administração, dos dias não trabalhados.

Em outros dos processos analisados foi encontrado registro de ausência de preposto no local de prestação de serviços. O preposto é o representante da empresa contratada junto ao órgão contratante, de acordo com o previsto no Art. 68 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). Tem por função coordenar as atividades dos trabalhadores alocados à execução dos serviços e resolver problemas que possam afetar a prestação de serviços.

Em decorrência da necessidade de se observar os princípios legais de impessoalidade e não subordinação dos trabalhadores da contratada aos agentes públicos, o preposto também tem a importante função de ser o elo entre o gestor ou fiscal do serviço e o trabalhador. Dessa forma, é vedado aos representantes da Administração exercer poder de mando sobre os empregados da contratada.

Deste modo, todas as contratações de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão-de-obra prevêm a obrigação da contratada em manter preposto no local de prestação dos serviços, para exercer as funções acima referenciadas.

O não atendimento a esta exigência implica em falta grave por parte da contratada, pois coloca a Administração em situação de impasse e impotência frente aos trabalhadores alocados à prestação de serviços, por força das citadas restrições legais.

A falta de cobertura de plano de saúde aos trabalhadores foi outro problema, registrado em um dos processos analisados. Cabe ressaltar que não é objeto deste estudo analisar a pertinência ou a adequação do oferecimento aos trabalhadores terceirizados de plano de saúde.

O fato é que se a empresa contratada cotou este item em sua planilha de custos, seja por exigência da contratante, seja por força de acordo ou convenção coletiva, tem a obrigação de disponibilizar a seus trabalhadores este benefício.

A falta desse benefício causa enorme insatisfação dos trabalhadores, com reflexos diretos na qualidade dos serviços prestados. Esta situação é especialmente delicada quando o benefício é oferecido no início da contratação e posteriormente tem sua disponibilidade interrompida. Isto acontece, sobretudo nos casos em que a empresa

subdimensiona os custos referentes a tal obrigação e com o passar dos meses deixa de ter disponibilidade financeira para cobertura desta despesa.

Por fim, é digno de destaque o fato de que um dos processos analisados, o de número quatro, apresentou **cinco** dos sete tipos de ocorrências registradas no conjunto dos processos analisados. Esta contratação, inicialmente prevista para doze meses, não chegou a ser rescindida unilateralmente pela Administração, mesmo com todos os problemas verificados. Porém, teve sua duração limitada a dezoito meses, em detrimento da possibilidade de prorrogação por até sessenta meses, prevista no Inciso II do Art. 57 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

I. Aplicação de penalidades à contratada

É importante ressaltar que todas as falhas e inadimplementos contratuais sujeitam as empresas contratadas à aplicação, por parte da Administração, das penalidades previstas na legislação. De acordo com o Art. 87 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) as penalidades aplicáveis a empresas contratadas pela Administração por falhas na execução de contratos são as seguintes:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia

do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação.

Nas licitações por pregão eletrônico, como as que originaram as contratações analisadas, a suspensão do direito de licitar e contratar não se restringe ao âmbito do órgão contratante, sendo válida para a União como um todo, na forma prevista no Art. 28 do Decreto nº 5.450/05 (BRASIL, 2005):

Art. 28. Aquele que, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta, não assinar o contrato ou ata de registro de preços, deixar de entregar documentação exigida no edital, apresentar documentação falsa, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo, fizer declaração falsa ou cometer fraude fiscal, garantido o direito à ampla defesa, ficará impedido de licitar e de contratar com a União, e será descredenciado no SICAF, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Outra relevante distinção entre o disposto no Decreto e o previsto na Lei de Licitações é que nesta a aplicação das penalidades é **facultada** à Administração, visto que o caput do artigo mencionado diz que “(...) a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar (...)”. No Decreto, a aplicação da penalidade é **imposta** à Administração, pois ele assevera que “(...) ficará impedido de licitar e de contratar com a União, e será descredenciado no SICAF (...)”.

Desta forma, a aplicação de penalidades às empresas contratadas foi o item seguinte a ser analisado na instrução processual.

Os dados resultantes dessa análise encontram-se na tabela a seguir:

Tabela 3 - Penalidades aplicadas às contratadas

Processos	Ocorrências	Advertência	Multa	Suspensão	Declaração de Inidoneidade
1	não	0	0	0	0
2	não	0	0	0	0
3	sim	1	0	1	0
4	sim	1	0	0	0
5	sim	2	0	0	0
6	sim	1	0	0	0
7	sim	2	0	1	0
8	sim	1	0	1	0

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos na análise documental.

Em relação a estes dados é importante esclarecer que a penalidade de Declaração de Inidoneidade, por ser, no caso da Administração Federal, de competência exclusiva do Ministro de Estado ao qual o órgão está vinculado, raramente é aplicada, restringindo-se aos casos em que os danos e prejuízos causados pelo inadimplemento da contratada são de grande monta, a ponto de comprometer o cumprimento da missão do órgão contratante.

Já as penalidades de suspensão do direito de licitar e contratar com a União, com o conseqüente descredenciamento no SICAF, aplicadas às empresas contratadas nos processos de números 3, 7 e 8, não foram oriundas da Dirac/Fiocruz. Elas foram aplicadas por outros órgãos públicos e, em decorrência dessa aplicação, os contratos que as mesmas mantinham com esta Instituição foram rescindidos.

Avaliando os dados de aplicação de penalidades em função das ocorrências registradas nos processos analisados, é possível concluir que a Administração pouco utilizou-se dessa prerrogativa, como forma de buscar a resolução das pendências verificadas e a regularização da execução dos serviços contratados.

Esta aparente incoerência pode ter algumas explicações.

A primeira explicação está relacionada às próprias características de cada tipo de sanção. As penalidades previstas na legislação ou são muito leves, como no caso da advertência, ou são muito pesadas, como a suspensão e o descredenciamento no SICAF, ou oferecem riscos à continuidade da prestação dos serviços, como no caso das multas.

A advertência, como o próprio nome já diz, é apenas uma notificação formal à contratada da falha cometida na execução contratual. Ainda que seja registrada no SICAF, não traz quaisquer riscos à participação da empresa em outras licitações, nem enseja quaisquer prejuízos de ordem financeira. Por este motivo, algumas empresas sequer se utilizam das prerrogativas legais de defesa prévia e de recurso administrativo à aplicação desta penalidade.

A multa, que poderia ser considerada uma sanção de peso intermediário, na prática se configura em uma penalidade pesada, que ao ser aplicada pode ter efeitos completamente diversos do que se poderia esperar. Considerando-se que as empresas, especialmente numa licitação por pregão eletrônico como já foi explicado, costumam ofertar preços quase que irrisórios, é lógico concluir que a aplicação de multas por parte da Administração, ao invés de impelir a contratada a uma readequação de seus procedimentos visando à superação das deficiências apontadas, poderá onerar ainda mais a já combatida capacidade financeira da contratada, pondo em risco, assim, a continuidade da prestação dos serviços e o adimplemento de suas obrigações para com os trabalhadores.

A suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração - que no caso de licitações por pregão eletrônico se estende a todos os órgãos da União, com o conseqüente descredenciamento no SICAF - constitui-se em sanção extremamente prejudicial às empresas, visto que ao se verem impedidas de participar de licitações e de sequer manterem os contratos que possuem com a Administração Federal, muitas delas tendem a simplesmente desaparecer do mercado, deixando um rastro de dívidas e de trabalhadores desempregados. Por este motivo, é uma penalidade que requer muita cautela do agente público, que deve pesar todos os impactos de sua decisão, não apenas para o próprio órgão contratante (que perderá a contratação), como também para os demais órgãos da Administração e para os trabalhadores da empresa contratada.

Outra explicação reside no fato de não estarem tipificados na Lei os atos e condutas que sujeitam as empresas contratadas à aplicação de cada penalidade prevista na legislação. Esta decisão fica adstrita à discricionariedade do agente público. Trata-se, por conseguinte, de decisão dotada de certo grau de subjetividade. A prática administrativa e mesmo os órgãos de controle recomendam que a decisão pela aplicação

de uma penalidade seja calcada nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, em vista dos prejuízos causados pela contratada à Administração e das conseqüências da decisão administrativa para todos os envolvidos.

Cabe observar, ainda, que os procedimentos para a aplicação de penalidades são por vezes morosos, tendo em vista a necessidade legal de se assegurar à contratada o direito à ampla defesa e ao exercício do contraditório, nas formas previstas no § 2º do Art. 87 e no Inciso I do Art. 109, ambos da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). Além disso, as empresas podem, obviamente, buscar contestação da aplicação das penalidades na Justiça, não restringindo suas argumentações à esfera administrativa.

Estas, portanto, são algumas das razões que dificultam a aplicação às contratadas das penalidades, previstas na Lei, por inexecução total ou parcial dos contratos.

No entanto, em que pesem todas as dificuldades relatadas, a decisão pela não aplicação das penalidades também sujeita o agente público a uma situação desconfortável, perante, principalmente, aos órgãos de controle, que consideram, *a priori*, este comportamento como omissivo e permissivo. Além disso, a não aplicação das penalidades pode ser vista pelas empresas contratadas como um sinal de fraqueza e insegurança da Administração e, em última instância, como uma autorização implícita para o cometimento reiterado de falhas na execução contratual.

Diante do exposto, pode-se concluir que a decisão e os procedimentos administrativos concernentes à aplicação de penalidades são revestidos de enorme complexidade e responsabilidade, sendo certo que não existe para o administrador público um mecanismo ideal, que assegure a regularização das pendências e falhas verificadas na execução dos contratos e que possibilite a minimização de sua ocorrência.

m. Localidade sede da empresa vencedora do pregão

O último item da instrução processual analisado diz respeito à verificação das localidades onde as empresas contratadas estavam sediadas, de forma a verificar a possível ocorrência de problemas de comunicação e de execução contratual decorrentes da distância entre o local de prestação dos serviços e o local onde as empresas encontravam-se estabelecidas.

O pregão eletrônico, pela utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação - TICs, possibilita a participação nos procedimentos licitatórios e a posterior contratação de empresas sediadas em qualquer localidade do país, onde estas tecnologias estejam disponíveis. Se por um lado isto possibilita, em tese, a ampliação do acesso das empresas às contratações públicas e, conseqüentemente, o aumento da competitividade nas licitações, por outro lado, possibilita a ocorrência de diversos problemas de logística e gerenciamento dessas contratações.

A despeito do expressivo e notório avanço das TICs, é certo que algumas atividades inerentes ao gerenciamento de uma prestação de serviços, especialmente aquelas ligadas à gestão dos trabalhadores, requerem a proximidade da empresa ao local de prestação dos serviços. Procedimentos de admissão, substituição e demissão de trabalhadores, por exemplo, não podem, via de regra, ser realizados à distância.

Dos oito processos analisados, em três (37,5%) a empresa contratada estava sediada no mesmo município local da prestação dos serviços, o município do Rio de Janeiro - RJ. Em dois (25%) dos processos, a empresa contratada estava sediada em municípios relativamente próximos (Petrópolis e Itaboraí - RJ) ao local da prestação dos serviços. Nos outros três processos, as empresas estavam localizadas em outros estados da federação (Minas Gerais e Paraná).

Não existem evidências registradas nos processos analisados de ocorrências de falhas na execução contratual atribuídas à localização das empresas contratadas. Todavia, é digno de registro que, coincidentemente ou não, nos três processos em que as empresas estavam sediadas em outros estados, houve rescisão contratual, de forma unilateral, por parte da Administração.

Deve-se enfatizar que uma rescisão contratual por parte da Administração é uma decisão complexa e, por vezes traumática, pois envolve uma série de desdobramentos que podem vir a afetar não apenas ao órgão contratante, como também aos trabalhadores vinculados às contratações e os próprios usuários dos serviços.

Se, como o próprio nome já diz, um serviço é de natureza contínua, obviamente o órgão público não pode prescindir de sua execução. Sendo assim, quando se torna necessário rescindir um contrato deste tipo de serviço, a Administração tem que efetuar imediatamente nova contratação, sob pena de haver solução de continuidade na

prestação dos serviços. Para possibilitar estas contratações, a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) prevê duas hipóteses de dispensa de licitação, já que uma licitação, por conta de todos os prazos envolvidos, não seria adequada à premência da situação:

- a contratação emergencial, com fulcro no Inciso IV do Art. 24, limitada ao prazo máximo de cento e oitenta dias, em que a Administração escolhe no mercado uma empresa para a execução dos serviços;

- a contratação para remanescente de serviço, conforme disposto no Inciso XI do mesmo artigo, pela qual a Administração convoca as demais empresas que participaram da licitação que deu origem à contratação ora rescindida a manifestarem seu interesse em assumir a execução dos serviços, observando-se a ordem de classificação no certame licitatório.

Embora ambas as modalidades citadas estejam amparadas pela legislação, a Administração ao decidir-se por qualquer uma delas sempre estará sujeita a questionamentos e críticas.

No caso das contratações emergenciais, a principal desvantagem é a possibilidade de questionamentos e censura por parte dos órgãos de controle, visto que a escolha do futuro contratado é ato discricionário do Administrador Público, baseado, quando muito, em pequena pesquisa de mercado, em função da urgência da necessidade da contratação.

Quando se trata de contratação para remanescente de serviço, a grande desvantagem reside no fato de que as empresas convocadas, devem manifestar seu interesse em assumir a prestação dos serviços nas mesmas condições da empresa anteriormente contratada, **inclusive em relação ao preço**. Considerando que a principal causa das rescisões contratuais está relacionada à inadimplência das empresas, ocasionada, possivelmente, por subdimensionamento de custos (como será demonstrado mais adiante neste trabalho), é contraditório esperar que uma outra empresa tenha capacidade de executar o objeto da contratação com a mesma remuneração da empresa anteriormente contratada. Além disso, como os serviços considerados comuns são licitados por pregão eletrônico, é lógico supor que se uma empresa se julgasse em condições de executar o contrato pelos mesmos valores propostos pela empresa vencedora do certame, ela teria igualado o lance vencedor no momento da licitação.

Ainda em relação aos transtornos e prejuízos decorrentes de uma rescisão abrupta de contrato, é digno de nota que por ocasião das rescisões dos contratos referentes aos processos 3 e 8, nos quais a empresa contratada era a mesma, os trabalhadores vinculados a estes contratos foram extremamente prejudicados pela empresa. Os representantes da empresa, sediada no Estado de Minas Gerais, deixaram de responder às convocações e comunicações da fiscalização e simplesmente desapareceram, deixando de pagar as verbas rescisórias a centenas de trabalhadores, que não puderam sequer sacar seus créditos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, visto que seus contratos de trabalho não foram formalmente rescindidos.

O dano a estes trabalhadores só não foi ainda maior porque a Administração, em vista de indícios de que a empresa não estava tendo condições de honrar seus compromissos (não comprovação do recolhimento de FGTS e INSS; atrasos nos pagamentos de benefícios), acionou o Ministério Público do Trabalho - MPT e conseguiu, nos últimos dois meses antes da rescisão, reter os valores devidos à empresa pela prestação dos serviços e fazer o pagamento direto aos trabalhadores de seus salários e benefícios. Infelizmente, a empresa conseguiu, através de liminar na Justiça, que a Administração desbloqueasse seus créditos e a verba que havia restado após os pagamentos de salários e benefícios, que poderia ser utilizada para, pelo menos, amortizar parte dos débitos referentes às verbas rescisórias, foi então lhe repassada.

As conseqüências destes acontecimentos foram desastrosas. Os trabalhadores fizeram diversas paralisações no trabalho, além de manifestações de protesto, inclusive fora dos muros da Fiocruz. Estas manifestações causaram transtornos a diversas pessoas, visto que os trabalhadores chegaram a interromper o tráfego na Rua Leopoldo Bulhões, e foram reprimidas com violência pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, fatos que foram amplamente divulgados na mídia, em veículos como os jornais O Dia, Extra e Diário de Pernambuco, entre outros, em suas edições *on line*, do dia 02 de dezembro de 2009.

A questão da localização das empresas contratadas voltará a ser tratada mais adiante neste trabalho, na análise dos dados dos questionários aplicados aos fiscais de contrato.

3.1.2 Análise das planilhas de custos

A **planilha de custos e formação de preços**, de acordo com a definição dada pela Instrução Normativa nº18, de 22/12/1997 (BRASIL, 1997) “é o documento a ser apresentado pelas proponentes, contendo o detalhamento dos custos que compõem os preços”.

Já de acordo com a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02, de 30/04/2008 (BRASIL, 2008), que em seu Art. 55 veio a revogar a IN nº18/1997, a planilha de custos e formação de preços é definida como “o documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, conforme modelo constante do Anexo I, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados;”.

O Art. 29-A da IN nº02/2008 elege a planilha de custos e formação de preços como a principal ferramenta a ser utilizada pelo agente público para verificação da exeqüibilidade dos preços propostos pelo licitante em sua proposta final de preço, especificamente para a contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão-de-obra.

Já o Art. 40 da referida norma salienta que, em casos de repactuação de preços¹³, a demonstração analítica do aumento dos custos envolvidos na contratação deve ser feita através da planilha de custos e formação de preços.

Sendo assim, resta demonstrado que a planilha de custos e formação de preços é componente indispensável nos processos administrativos que visam à contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão-de-obra.

As informações obtidas através da efetiva análise das planilhas de custos e formação de preços das empresas contratadas através dos processos administrativos objeto deste estudo, constam da Tabela 4, a seguir:

¹³ De acordo com o Inciso XX do Anexo I da IN nº02/2008, repactuação de preços é a espécie de reajuste contratual que deve ser utilizada para serviços continuados com dedicação exclusiva da mão-de-obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, de modo a garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Tabela 4 - Variação dos preços contratados em relação à estimativa de custos

Processos	Número de Licitantes	Variação do custo em relação à estimativa	Subdimensionamento de custos
1	9	-23,62%	Sim
2	2	4,76%	Não
3	14	-24,70%	Sim
4	21	-28,75%	Sim
5	8	-31,39%	Sim
6	68	-26,62%	Sim
7	25	-29,10%	Sim
8	30	-35,45%	Sim

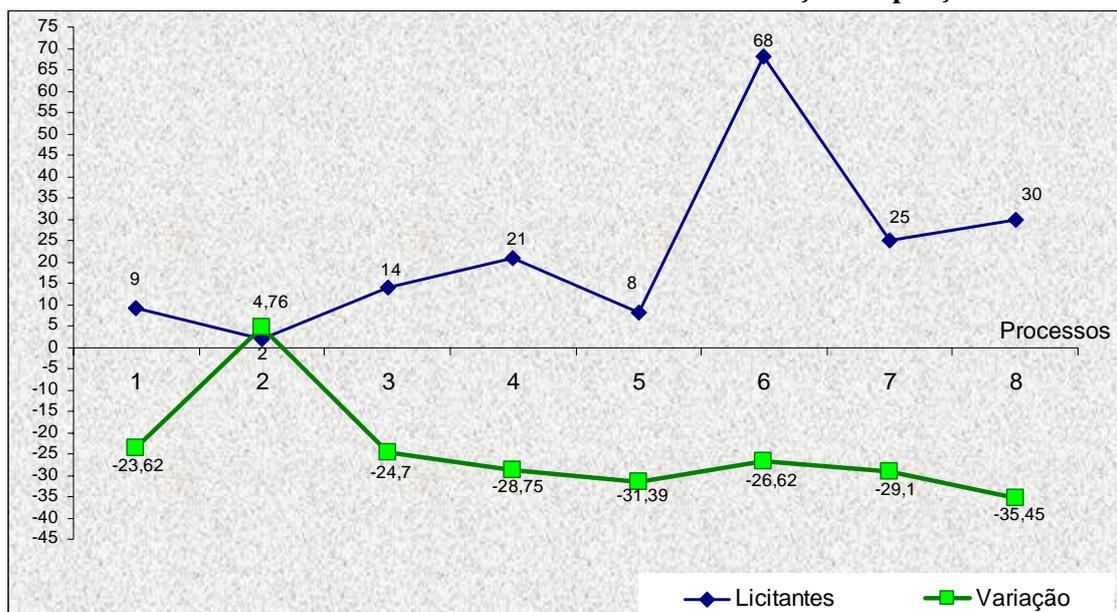
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos na análise documental.

A análise desses dados, permite concluir que em apenas um dos pregões eletrônicos estudados o preço final proposto foi maior que a estimativa de preços (pesquisa de mercado) realizada pela Administração. E foi justamente este o pregão em que houve o menor número de licitantes, apenas duas empresas.

A variação média das propostas de preços com valores menores que os estimados pela Administração foi de -28,52 %, sendo a menor variação da ordem de -23,62 % e a maior variação da ordem de -35,45 %.

O gráfico 2, a seguir, permite uma melhor visualização desses dados.

Gráfico 2 - Número de licitantes e variação de preços



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos na análise documental.

É importante observar que as variações em relação às estimativas de preços da Administração são muito significativas não apenas em termos percentuais como também em valores absolutos (em reais), visto que se tratam de contratos de grande monta. A maior variação apurada, da ordem de 35,45 %, representa uma “economia” para a Administração de aproximadamente 5,5 milhões de reais em relação ao preço de mercado.

Em todas as planilhas de custos com preços inferiores à estimativa de custos da Administração foi verificada a existência de indícios de algum tipo de subdimensionamento de custos. Considera-se que houve subdimensionamento na composição de custos, quando os valores cotados são insuficientes para fazer face às despesas a que se referem. Em alguns itens da planilha de custos esta prática é facilmente identificada, por uma simples operação matemática. No entanto, em outros itens torna-se muito difícil provar que houve subdimensionamento, visto que as empresas se utilizam dos mais variados argumentos para sustentar que os valores cotados (e aparentemente insuficientes) são adequados.

Em relação a estes subdimensionamentos é importante esclarecer, ainda, que o modelo de planilha de custos e formação de preços utilizado pela Administração (Anexo VI), por força das instruções normativas anteriormente citadas, é composto por itens com índices (percentuais) fixados por Lei, de acordo com o enquadramento legal da empresa e das categorias profissionais (como, por exemplo, os salários, os encargos sociais e os tributos); itens com índices ou valores fixados por convenção coletiva de trabalho ou pela própria Administração (como os benefícios sociais, tais como auxílio-alimentação e plano de saúde) e índices de **livre provimento** por parte da empresa (como as despesas administrativas, lucro, reservas técnicas e verbas rescisórias). Neste último grupo ocorrem, via de regra, os principais subdimensionamentos.

De acordo com os dados coletados, em seis dos oito processos analisados (75 % dos casos) foram encontrados indícios de subdimensionamentos de custos nas verbas rescisórias (aviso prévio, indenização nas rescisões sem justa causa, indenização adicional).

Estes itens são particularmente importantes, pois se referem a medidas de proteção ao trabalhador, previstas na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT,

instituída através do Decreto Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (BRASIL, 1943) e em outras leis correlatas.

O item *aviso prévio* se refere ao direito do trabalhador, em vias de ser desligado da empresa que o contratou, de gozar de sete dias corridos ou de duas horas diárias contínuas de ausência ao trabalho, no seu último mês de serviço, para buscar uma nova colocação no mercado de trabalho. Considerando que, via de regra, os postos de serviços ocupados por trabalhadores terceirizados prevêm sua ocupação, nos horários estipulados, de forma integral, não se admitindo, portanto, a vacância dos referidos postos durante a jornada de trabalho, a cotação deste item na planilha de custos e formação de preços, tem por objetivo suprir estas ausências. O subdimensionamento deste custo pode acarretar prejuízos ao órgão da Administração contratante dos serviços (pela não ocupação dos postos) ou, ainda, prejuízos aos trabalhadores, pela não remuneração adequada de seu esforço laboral.

O item *indenização nas rescisões sem justa causa* diz respeito à multa devida pelo empregador ao empregado, no valor de 40 %, calculada sobre o total dos depósitos, realizados na conta do FGTS durante o contrato de trabalho, atualizados monetariamente e acrescidos dos respectivos juros, na forma prevista no Art. 18, da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (BRASIL, 1990), com alterações introduzidas pela Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997).

Já o item *indenização adicional* é uma medida de proteção ao trabalhador, na conformidade do disposto na Lei nº 6.708/1979 e na Lei nº 7.238/1984, em ambas no Art. 9º e se refere, basicamente, a uma compensação devida pelo empregador ao empregado, no valor de um salário mensal, nos casos de demissão sem justa causa, no período de trinta dias que antecede à data-base de cada categoria.

Também em seis dos processos analisados foi detectada a cotação de valores irrisórios para despesas administrativas e lucro.

Em um dos processos analisados, a empresa cotou o percentual de 0,1 % tanto para despesas administrativas quanto para lucro. Neste caso específico, isto significa que a empresa recebia da Administração R\$118,58 mensais tanto de despesas

administrativas quanto de lucro, totalizando R\$237,16 para administrar um contrato envolvendo 107 profissionais.

Os valores referentes a estes itens em cada um dos processos analisados constam da **Tabela 5**:

Tabela 5 - Despesas administrativas e lucro *per capita*

Processo	Empregados	Despesas. Administrativas.	Despesas Administrativas per capita	Lucro	Lucro per capita
1	131	R\$ 20.646,44	R\$ 157,61	R\$ -	R\$ -
2	28	R\$ 1.573,88	R\$ 56,21	R\$ 3.306,80	R\$ 118,10
3	148	R\$ 1.951,26	R\$ 13,18	R\$ 592,82	R\$ 4,01
4	652	R\$ 6.126,88	R\$ 9,40	R\$ 6.789,91	R\$ 10,41
5	200	R\$ 4.406,32	R\$ 22,03	R\$ 3.359,88	R\$ 16,80
6	107	R\$ 118,58	R\$ 1,11	R\$ 118,58	R\$ 1,11
7	216	R\$ 3.292,49	R\$ 15,24	R\$ 2.437,23	R\$ 11,28
8	643	R\$ 1.722,98	R\$ 2,68	R\$ 1.141,50	R\$ 1,78

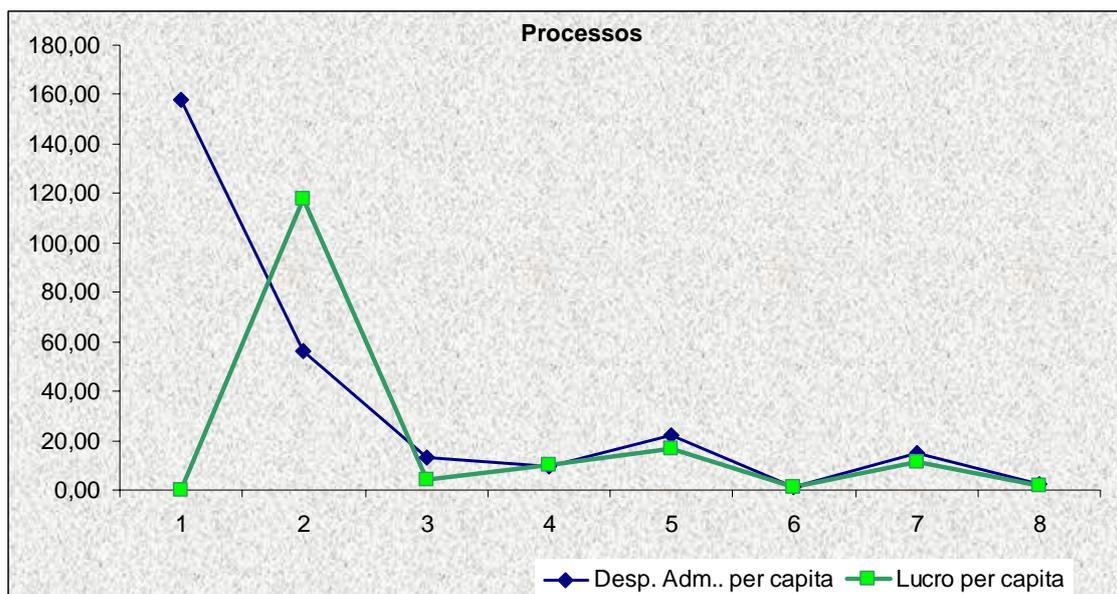
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos na análise documental.

Obviamente, não é admissível imaginar que uma empresa, legalmente constituída para desenvolver uma atividade econômica, que visa o lucro, venha a se contentar com uma remuneração tão ínfima para gerir o risco de empregar mais de uma centena de pessoas para fazer face a uma prestação de serviços.

Em relação aos dados apresentados na Tabela 5 é importante destacar que a empresa contratada através do **Processo 1** é uma *entidade sem fins lucrativos* e, por este motivo, não cotou o item correspondente ao **Lucro** em sua planilha de custos e formação de preços.

Estes dados podem ser melhor visualizados através da representação gráfica a seguir:

Gráfico 3 - Despesas Administrativas e Lucro per capita



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos na análise documental.

Outro item em que foram verificados indícios de subdimensionamento foi o referente a Uniformes e Equipamentos de Proteção Individual - EPIs. Em sete dos oito processos analisados havia a previsão de utilização de uniformes e EPIs pelos trabalhadores alocados ao contrato. Em quatro desses processos (57,14 % dos casos) há sinais de subdimensionamento nos custos deste item.

De forma a demonstrar este tipo de subdimensionamento de custos, tome-se, por exemplo, o **Processo 6**, no qual o uniforme básico do prestador de serviços, estipulado pela Administração, é composto das seguintes peças, com previsão de reposição após seis meses de contrato:

- 01 par de sapatos, tipo social (modelos de acordo com o sexo)
- 02 saias ou 02 calças, tecido tipo crepe
- 02 blusas ½ manga, tecido leve, não transparentes
- 02 blusas de manga, tecido leve, não transparentes, para os profissionais do sexo masculino
- 01 blazer, em crepe, para as profissionais do sexo feminino

A empresa contratada cotou para este item um valor de R\$ 2,00 mensais. É difícil admitir que uma empresa, com R\$ 24,00 anuais, consiga custear dois conjuntos de uniforme, nas quantidades e características descritas acima.

Em situações como esta as empresas normalmente alegam que possuem os materiais em estoque e que, portanto, não precisariam investir grandes valores na sua aquisição. Isto pode ou não ser verdadeiro. Caberia à Administração fazer diligências para averiguar a veracidade das informações. Entretanto, freqüentemente, não há tempo hábil para este procedimento, visto a premência das contratações, ou não há recursos humanos (profissionais especializados) para o desempenho dessa função.

A princípio parece ser incompreensível o fato de uma empresa subdimensionar seus custos para a prestação de um determinado serviço, considerando que, invariavelmente, seu objetivo seja o lucro. No entanto, analisando-se a natureza de um certame licitatório e a dinâmica de um pregão eletrônico, é possível discernir as razões que levam uma empresa a este comportamento contraditório.

Como já foi ressaltado anteriormente, as licitações no âmbito da Administração Pública têm como critério de julgamento, salvo alguns casos especiais, o **menor preço proposto**.

Num certame licitatório, com a utilização do modelo de planilha de custos e formação de preços preconizado pela Administração Pública, o lógico seria que as empresas compusessem seu preço a partir do preenchimento, item por item, da referida planilha, cotando, assim, os menores preços que lhes possibilitassem, simultaneamente, vencer a licitação, executar a prestação de serviços de maneira satisfatória e obter a remuneração adequada de seu esforço empreendedor.

Porém, a dinâmica e a celeridade dos procedimentos de uma sessão de pregão eletrônico levam as empresas a *inverterem* os passos necessários à definição de sua proposta de preços.

A partir do momento em que é feita a classificação inicial das propostas e se inicia a sessão de lances, as empresas passam a ofertar valores sucessivamente menores que os propostos pelas concorrentes, de forma a tentar vencer o certame licitatório. Como já foi dito, é um leilão no sentido inverso. Não há tempo hábil para que as

empresas reformulem suas planilhas de custos antes de cada lance. Os lances são ofertados sem que haja muito controle sobre sua exequibilidade.

Ao final da sessão é que a empresa declarada vencedora do certame trabalhará na reformulação de sua planilha de custos. Ou seja, ela partirá do valor de seu lance vencedor e tentará decompor este valor pelos itens da planilha.

Esta não é uma tarefa fácil. As empresas, no afã de vencerem uma licitação e firmarem contrato com um órgão público, muitas vezes reduzem demasiadamente seus preços e então torna-se extremamente difícil aprovisionar todos os custos inerentes a uma prestação de serviços. Daí o subdimensionamento de custos dos itens de livre provimento por parte das empresas.

A partir desta análise, pode-se, portanto, fazer os seguintes questionamentos:

- 1- Que vantagens uma empresa poderá obter na execução de um contrato para o qual a mesma não aprovisionou adequadamente todos os custos?
- 2- Como uma empresa executa um contrato com valores subdimensionados?
- 3- Como uma empresa detentora de um contrato com valores subdimensionados sobrevive e remunera seu esforço?

As respostas para estas questões, obviamente, são complexas e nem todas são passíveis de ser elucidadas através das ferramentas e técnicas de pesquisa utilizadas neste estudo. No entanto, com base na experiência adquirida em muitos anos de serviço público e contato com empresas prestadoras de serviço é possível tecer algumas hipóteses.

Um contrato com um órgão público é considerado por algumas empresas, especialmente as menores ou mais novas, uma oportunidade de aprendizado e de estruturação interna para *vôos* mais altos.

No caso de grandes empresas, um contrato com um órgão público de renome internacional, como, por exemplo, a Fiocruz, ainda que em condições econômicas não vantajosas, é considerado uma forma de afirmação da empresa no mercado e de manutenção de seu *status*.

Normalmente, a efetiva execução de um contrato com valores subdimensionados é marcada por dificuldades para todas as partes envolvidas: a própria empresa contratada; os agentes públicos encarregados da fiscalização da prestação dos serviços; os trabalhadores vinculados à execução do contrato e, finalmente, mas não menos importantes, os usuários dos serviços.

Alguns dos problemas decorrentes de um contrato com valores subdimensionados serão demonstrados e analisados mais adiante neste estudo.

Por fim, as empresas detentoras de contratos com valores subdimensionados se mantêm e obtêm lucro através de artifícios e práticas que acabam por penalizar seus funcionários.

Deve-se considerar que numa prestação de serviços uma empresa tem custos que necessitam ser amortizados em curto período - como, por exemplo, o desembolso mensal de salários e benefícios trabalhistas, tributos e encargos sociais - e outros custos que deverão ser amortizados num espaço maior de tempo - como o desembolso anual de férias e décimo-terceiro salário e os pagamentos de verbas rescisórias, cuja periodicidade não é possível determinar.

Os recursos provisionados para o pagamento desses custos de *longo prazo*, discriminados na planilha de custos e formação de preços das empresas, deveriam compor uma forma de *poupança*, cujo desembolso se daria apenas nos momentos em que se apresentasse a efetiva necessidade de cobertura das obrigações a que se destinam.

O que se verifica na prática, no entanto, é que estes recursos são utilizados pelas empresas como *capital de giro*, para fazer face às despesas correntes e inerentes à execução dos contratos e que, por ventura, tenham sido subdimensionadas na composição de custos.

Em decorrência desta prática, como era de se esperar, as empresas acabam por ter dificuldades no momento em que precisam cumprir suas obrigações trabalhistas e honrar os compromissos para com seus funcionários.

Obviamente, esta prática, como já foi ressaltado, tem conseqüências devastadoras na motivação dos trabalhadores e, por conseguinte, na qualidade dos serviços prestados.

3.2 Dados de entrevistas

Em consonância ao proposto no terceiro objetivo específico, **avaliar a adequação do Pregão Eletrônico para a contratação de serviços contínuos com residência de mão-de-obra**, foram entrevistados os profissionais do Serviço de Compras - SECOM da Dirac, que trabalham com este instrumento licitatório.

Cabe esclarecer que inicialmente foi estimado um número de cinco entrevistas. No entanto, como na equipe do SECOM apenas quatro profissionais trabalham efetivamente com pregão eletrônico, as entrevistas ficaram restritas a estas pessoas, que concordaram espontaneamente em participar da pesquisa, registrando esta concordância através da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (anexo V).

As entrevistas foram feitas com base em um roteiro previamente elaborado, contendo onze perguntas, sendo seis fechadas e cinco abertas. As perguntas de 1 a 5 estão relacionadas à experiência, capacitação e conhecimento da legislação dos entrevistados. As perguntas de 6 a 8 dizem respeito a procedimentos e rotinas inerentes à realização de uma licitação por pregão eletrônico, sendo que as perguntas 7 e 8 eram mutuamente excludentes e dependiam da resposta à pergunta 6, isto é, se a resposta à pergunta 6 fosse afirmativa, o entrevistado respondia à pergunta 7; caso fosse negativa, o entrevistado respondia a pergunta 8. As perguntas de 9 a 11 correspondem à opinião pessoal do entrevistado quanto às dificuldades, nível de adequação e oportunidades de melhoria dos procedimentos relacionados a este instrumento licitatório.

Os entrevistados puderam responder livremente às questões, sem interferência do entrevistador, mesmo quando suas respostas mostravam possíveis inconsistências com o que haviam afirmado outros entrevistados ou com alguns aspectos da legislação.

Após esta breve contextualização, seguem a apresentação e a análise dos dados coletados.

Pergunta 1 - Há quanto tempo o senhor trabalha com pregão eletrônico?

Para esta pergunta havia três possibilidades de resposta: menos de 1 ano; entre 1 e 2 anos; mais de 2 anos. Todos os entrevistados responderam que trabalhavam com

pregão eletrônico há mais de 2 anos, ficando demonstrado que todos tinham experiência neste tipo de licitação.

A experiência na execução de atividades inerentes ao pregão eletrônico é considerada de grande importância, visto que, assim como em diversas outras atividades, a prática tende a melhorar o desempenho na função.

Pergunta 2 - O senhor passou por algum treinamento formal para a execução de suas atividades?

Para esta pergunta havia apenas duas possibilidades de resposta: sim ou não. Todos os entrevistados responderam afirmativamente a esta questão, o que significa que os mesmos foram submetidos a algum tipo de treinamento para o desempenho de suas atividades, não restringindo seus conhecimentos apenas àqueles adquiridos através do exercício de suas funções e do contato com outros profissionais da área.

Considerando as respostas às duas primeiras perguntas, pode-se concluir que os processos de aquisição e acumulação de conhecimento por parte desses profissionais são adequados, visto que englobam tanto a dimensão do conhecimento **tácito** quanto a do conhecimento **explícito**.

Pergunta 3 - Como o senhor classifica seu nível de conhecimento do Decreto nº 5.450/2005, que regulamentou o pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União?

Para esta pergunta havia quatro possibilidades de resposta: adequado; parcialmente adequado; insuficiente ou outro. Todos os entrevistados responderam que seu nível de conhecimento do decreto era **adequado**.

Considerando as respostas às questões anteriores, era de se esperar que a resposta a esta pergunta fosse a que efetivamente foi dada. No entanto, deve-se ressaltar que a pertinência da pergunta deve-se ao fato de que nem sempre os programas de treinamento e nem a própria rotina de trabalho priorizam o conhecimento da legislação, estando focados, muitas vezes, apenas em procedimentos.

Pergunta 4 - Como o senhor classifica seu nível de conhecimento da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02/2008 (e suas respectivas alterações), que disciplina a contratação de serviços, continuados ou não, no âmbito da União?

As possibilidades de resposta para esta questão eram as mesmas da questão anterior. Três (75%) dos entrevistados responderam que seu nível de conhecimento era **parcialmente adequado**. O outro entrevistado respondeu que seu nível de conhecimento desta norma legal era **adequado**.

A instrução normativa em questão é, atualmente, a principal referência para as contratações de serviços no âmbito da União. Ainda que não seja muito recente, visto que foi editada em abril de 2008, esta norma sofreu diversas e importantes alterações em seu conteúdo, por força das Instruções Normativas SLTI/MPOG nº 03 (BRASIL, 2009), nº 04 (BRASIL, 2009) e nº 05 (BRASIL, 2009), o que, de certa forma, pode justificar o fato da mesma ainda não ser plenamente dominada por todos os profissionais entrevistados.

Entretanto, tendo em vista o caráter disciplinador e as importantes inovações que esta norma introduz nos procedimentos relativos à elaboração de projetos básicos e editais, composição de planilhas de custos, gestão e fiscalização de contratos, considera-se que é imprescindível que todos os profissionais que exercem atividades relacionadas à contratação de serviços, desde o pregoeiro até o fiscal dos contratos, possuam amplos conhecimentos sobre a mesma.

Ressalte-se, ainda, que as alterações introduzidas à referida norma pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº03 (BRASIL, 2009) são especialmente importantes para a gestão dos contratos, visto que contemplam diversas medidas de proteção ao trabalhador terceirizado, como, por exemplo, a possibilidade da Administração reter das faturas e efetuar diretamente aos trabalhadores o pagamento de salários e demais verbas trabalhistas, em caso de inadimplemento da contratada e de exigir da contratada a abertura de conta vinculada, para depósito das verbas destinadas ao pagamento de férias, décimo-terceiro salário e rescisão dos contratos de trabalho, cuja movimentação só poderá ser feita com a autorização da contratante dos serviços. Estas inovações têm o potencial de resolver grande parte dos problemas referentes ao inadimplemento das

contratadas quanto às suas obrigações trabalhistas, como aqueles que já foram relatados neste trabalho.

Pergunta 5 - Como o senhor classifica sua qualificação, tanto para a elaboração do modelo de planilha de custos a ser utilizado nas licitações como para a posterior análise e conferência da planilha apresentada pela empresa vencedora do certame?

As possibilidades de resposta para esta questão eram as mesmas da questão anterior. Todos os entrevistados responderam **parcialmente adequada** a esta questão.

Como já foi salientado neste trabalho o modelo de planilha de custos recomendado pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02 (BRASIL, 2008) é extremamente complexo. É um modelo genérico, que permite a adaptação de alguns de seus campos às características da contratação pretendida e às necessidades da contratante.

O preenchimento desta planilha por parte das empresas depende de uma série de operações matemáticas, baseadas em informações contábeis, fiscais e tributárias, devendo observar, ainda, os dispositivos legais pertinentes e as determinações contidas nos instrumentos de negociação coletiva (dissídios, convenções e acordos) das categorias profissionais envolvidas na contratação.

Tendo em vista que, de acordo com o **Art. 29-A** da referida instrução normativa, a análise da exequibilidade de preços propostos para os serviços continuados com dedicação exclusiva de mão-de-obra deverá ser realizada através da planilha de custos e formação de preços, é indispensável que o pregoeiro ou outro membro de sua equipe possua sólidos conhecimentos que possibilitem a conferência das planilhas de maneira ágil e precisa, evitando-se assim transtornos no andamento do processo licitatório e, principalmente, a contratação de serviços por preços com indícios de inexecutabilidade.

Pergunta 6 - Nas sessões de pregão eletrônico, para a contratação de serviços, costuma-se estabelecer um patamar de preço mínimo para a aceitação dos lances?

Para esta pergunta havia quatro possibilidades de resposta: sim; não; não sei ou variável. Caso a resposta fosse **variável** o entrevistado deveria explicitar em que ocasiões seria aplicável o estabelecimento de um patamar mínimo de preços.

A formulação desta pergunta decorreu da hipótese - posteriormente comprovada na análise das planilhas de custos dos processos objeto deste estudo - de que as empresas em licitações por pregão eletrônico costumavam ofertar preços muito abaixo daqueles estimados pela Administração, trazendo como conseqüências uma suposta economia e uma grande possibilidade de problemas na execução dos contratos.

Três (75%) dos entrevistados responderam **afirmativamente** e o outro entrevistado respondeu **negativamente** à questão.

De acordo com estas respostas passou-se então para as questões 7 e 8, respectivamente.

Pergunta 7 - Caso a resposta seja positiva, de que forma é calculado este patamar mínimo?

Os três entrevistados que responderam afirmativamente à pergunta 6 informaram que nas licitações por pregão eletrônico é estipulado como limite mínimo de aceitação de propostas o índice de **70% do valor da estimativa de custos**. Este procedimento encontra respaldo legal no disposto na Alínea **b** do § 1º do Art. 48 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993):

Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

- a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou
- b) valor orçado pela administração.

§ 2º Dos licitantes classificados na forma do parágrafo anterior cujo valor global da proposta for inferior a 80% (oitenta por cento) do menor valor a que se referem as alíneas "a" e "b", será exigida, para a assinatura do contrato, prestação de garantia adicional, dentre as modalidades previstas no § 1º do art. 56, igual a diferença entre o valor resultante do parágrafo anterior e o valor da correspondente proposta.

§ 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis.

Cabe observar que a regra contida neste dispositivo legal se aplica a **obras e serviços de engenharia**, o que, em princípio, impediria sua aplicação em licitações de serviços comuns, como aqueles licitados por pregão eletrônico. Entretanto, alguns autores, como Justen (2005, p.459), consideram que sua aplicação pode ser estendida a todos os tipos de contratações:

Por outro lado, as regras dos §§ 1º e 2º podem ser incluídas em editais cujo objeto não seja obras e serviços de engenharia. Tal conclusão decorre do reconhecimento da natureza da disposição. Como se trata de mera presunção relativa, pode aplicar-se a todos os setores e objetos.

Um dos entrevistados complementou sua resposta afirmando que este é um patamar estipulado **inicialmente**, no entanto, caso haja lance vencedor com valor inferior ao mesmo, são então realizadas diligências para a efetiva verificação de sua exeqüibilidade.

Pergunta 8 - Caso a resposta seja negativa, de que forma é verificada a exeqüibilidade da proposta vencedora?

O entrevistado que respondeu negativamente à pergunta 6 afirmou que a verificação da exeqüibilidade das propostas comerciais para execução de serviços é feita através da análise das planilhas de custos e formação de preços apresentadas pelas empresas, ressaltando que a análise preliminar é feita pela própria equipe de pregão e

que posteriormente as planilhas são enviadas ao órgão requisitante dos serviços ou à Assessoria de Gestão Administrativa da Unidade para parecer conclusivo.

Pergunta 9 - Quais as principais dificuldades que o senhor encontra na execução de suas atividades?

Considerando as respostas dos quatro entrevistados foram relacionados doze fatores que dificultam a realização das atividades inerentes a uma licitação por pregão eletrônico, que serão apresentados e comentados a seguir:

I - O conflito de legislações, inclusive quanto à hierarquia das mesmas (leis, decretos, portarias, instruções normativas).

Como já foi comentado neste estudo, existem controvérsias importantes na interpretação de determinados dispositivos legais por parte dos diversos atores envolvidos numa licitação para contratação de serviços (contratante, licitantes, órgãos de controle e tribunais). A questão da responsabilidade subsidiária do contratante em relação às obrigações trabalhistas da contratada é apenas um de muitos exemplos.

Um fator que certamente contribui para a existência dessas divergências é a existência de diversas normas disciplinando um mesmo tema. Estas normas estão contidas na Constituição Federal e em leis ordinárias e complementares, decretos, portarias, resoluções, instruções normativas, jurisprudência de tribunais, súmulas e acórdãos do TCU, dentre outras.

Muitas vezes as normas aplicadas a um determinado procedimento administrativo produzem interpretações jurídicas divergentes e, por vezes, contraditórias. Estas contradições e/ou lacunas legais costumam ser exploradas pelas empresas, para proteger seus interesses, não apenas durante as licitações como também durante a execução dos contratos.

As recorrentes alterações dos dispositivos legais, ainda que busquem o aperfeiçoamento dos procedimentos com vistas a obter maior eficiência e eficácia, também dificultam seu entendimento e adoção por parte dos profissionais da área de compras nos procedimentos licitatórios. A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02

(BRASIL, 2008), por exemplo, no curto espaço de tempo desde sua edição, já foi alterada por outras três Instruções Normativas (INs SLTI/MPOG nºs 03, de 15/10/2009, 04, de 11/11/2009 e 05, de 18/12/2009) e por duas Portarias Normativas (Portaria SLTI/MPOG nº04 de 20/01/2011, revogada pela Portaria nº 07, de 09/03/2011, que por sua vez sofreu uma retificação em 01/04/2011).

II - A constante interferência dos órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas da União - TCU, no que se refere aos requisitos de habilitação das empresas, mais especificamente no tocante à exigência e à compatibilidade dos quantitativos exigidos nos atestados de capacidade técnica.

De acordo com o que já foi relatado na **análise da instrução processual**, a exigência de atestados de capacidade técnica é sempre um foco de controvérsias e divergências de entendimento entre o órgão contratante, os licitantes e os órgãos de controle.

A Administração quando resolve estipular em seus editais a exigência de apresentação, por parte dos licitantes, de atestados de capacidade técnica visa, obviamente, resguardar-se dos possíveis transtornos e prejuízos que a contratação de uma empresa, sem comprovada competência e experiência na execução do objeto que se pretende contratar, traria.

O grande problema reside no fato de que é muito tênue a linha que separa a tentativa de se resguardar os interesses da Administração (e, em última instância, da população, enquanto mantenedora e usuária de seus serviços) e a restrição à competitividade nas licitações, com a conseqüente limitação do acesso das empresas, notadamente as pequenas, à possibilidade de contratar com um grande cliente e, desta forma, crescer e consolidar-se no mercado.

Desse modo, uma medida que poderia se constituir numa importante forma de prevenção de problemas de execução nas contratações de serviços, deixa, muitas vezes, de ser aplicada pelo receio dos profissionais de compras de suscitar questionamentos e impugnações aos editais por parte dos licitantes, além da possibilidade de censura e aplicação de penalidades ao pregoeiro por parte dos órgãos de controle.

III - O foco excessivo do Decreto nº 5.450/05 (BRASIL, 2005) no menor preço, o que dificulta a desclassificação de propostas com indícios de inexecuibilidade.

Como já foi explicado neste trabalho, todas as compras públicas, realizadas por quaisquer modalidades de licitação, visam a obtenção dos preços e condições mais vantajosas para a Administração. No entanto, nas licitações realizadas por pregão eletrônico, regulamentadas no âmbito da União pelo decreto citado, o foco no menor preço fica mais evidenciado, visto que, como num leilão, a disputa se dá através de lances (menores) sobre os preços propostos pelos concorrentes. O resultado desta disputa, como já foi comentado neste trabalho, é uma significativa redução nos preços estimados para cada contratação, o que, em tese, seria extremamente vantajoso para a Administração.

Desse modo, a desclassificação de propostas comerciais com valores muito reduzidos e teoricamente mais vantajosos, ainda que possivelmente inexecuíveis, é uma decisão que submete o pregoeiro a grandes pressões, seja por parte do licitante detentor da menor oferta, seja por parte da própria Administração, por conta de restrições orçamentárias e, finalmente mas não menos importante, por parte dos órgãos de controle, por conta de possíveis questionamentos e censuras.

IV - O tratamento generalizado que é dado pela legislação a situações singulares e características específicas tanto dos serviços a serem contratados como dos próprios órgãos contratantes.

Por princípio, as leis que disciplinam as atividades administrativas públicas costumam estabelecer as normas gerais que devem ser observadas no exercício dessas atividades por todos os agentes e órgãos públicos que a elas se vinculam. Esta vinculação pode se dar, por exemplo, pela **esfera administrativa** (federal, estadual, municipal ou distrital) a que pertence o órgão ou pela sua **natureza jurídica** (direito público e direito privado) e **nível de descentralização** (administração direta, como ministérios e secretarias e administração indireta, como empresas públicas e fundações).

Desta forma, as leis que disciplinam as aquisições e compras públicas, como a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) e o Decreto nº 5.450/05 (BRASIL, 2005), por exemplo, estabelecem princípios, rotinas e procedimentos gerais. Qualquer compra ou contratação que demande um tratamento diferenciado daquele previsto na legislação geral, seja pelas peculiaridades do órgão público, seja pelas especificidades do objeto a ser adquirido ou contratado, é considerada, então, uma exceção à regra e, como tal, precisa ser minuciosamente fundamentada e justificada.

Obviamente, esta necessidade de fundamentação e justificativa aumenta significativamente o volume e a complexidade do trabalho dos envolvidos na compra ou contratação que se pretende fazer e pode, por vezes, inviabilizá-la, caso a argumentação utilizada não seja técnica, operacional ou legalmente consistente.

Para uma melhor compreensão, tome-se como exemplo a vedação contida no Inciso I do § 7º do Art. 15 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), que diz respeito à indicação de marcas na aquisição de bens:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

[...]

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

[...]

Esta vedação é a regra geral. Entretanto, podem ocorrer situações em que apenas uma determinada marca atende plenamente as necessidades da Administração. Neste caso, deverá o agente público oferecer justificativa de ordem técnica que explicita as vantagens ou prejuízos para a Administração que advirão da aquisição do bem com ou

sem a indicação da marca. Caso esta justificativa não seja muito bem fundamentada, as conseqüências serão, mais uma vez, questionamentos e tentativas de impugnação do edital por parte dos licitantes e possibilidade de censura por parte dos órgãos de controle.

V - A falta de rotatividade entre as empresas contratadas, em virtude, principalmente, dos subterfúgios utilizados pelas empresas que já têm contratos com a Administração para vencerem as licitações.

Quando se faz uma licitação para a contratação de serviços continuados por pregão eletrônico as condições para participação das empresas no certame são estabelecidas no instrumento convocatório (edital) e disponibilizadas a todos os interessados, através do portal Comprasnet, em observância aos princípios da publicidade e do tratamento isonômico aos licitantes.

Entretanto, nas licitações que não se destinam à contratação de novos serviços, mas, sim, à substituição de uma contratação já existente, é lógico supor que a empresa que já vem prestando os serviços terá algumas vantagens sobre seus concorrentes, como, por exemplo, o amplo conhecimento das rotinas e peculiaridades da execução dos serviços e dos níveis de qualidade exigidos pela fiscalização e pelos usuários; a possibilidade de obter mais facilmente atestados de capacidade técnica (inclusive junto ao próprio órgão contratante) e, principalmente, menores custos de implantação da prestação dos serviços, visto já possuir o quadro de pessoal e os insumos necessários à sua execução.

Estas vantagens, muitas vezes, são determinantes para o resultado do certame licitatório, posto que as empresas que já vêm prestando os serviços têm mais e melhores subsídios para formulação de sua proposta de preços, sabendo com maior precisão o limite de exequibilidade da execução do contrato.

O fato de uma empresa que já vem prestando serviços à Administração vencer uma licitação para uma nova contratação dos mesmos serviços, por si só, não pode ser classificado como bom ou ruim. A transparência dos procedimentos licitatórios, a estrita observância à legislação e, principalmente, a capacidade e as competências da empresa contratada para a plena execução do contrato é que serão determinantes para o sucesso de uma licitação.

É certo que seria importante para o fortalecimento do mercado que variadas empresas conseguissem vencer licitações e contratar com a Administração. Mas isto deve decorrer exclusivamente dos esforços e habilidades das próprias empresas, inclusive em explorar os potenciais benefícios oferecidos pela legislação. Diversos dispositivos legais, como por exemplo, a Lei Complementar nº123/2006 (BRASIL, 2006) - que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte - buscaram favorecer o fortalecimento de micro e pequenas empresas e sua consolidação no mercado, com benefícios tributários e fiscais e, até mesmo, medidas de preferência em contratações públicas.

VI - A possibilidade de empresas impetrarem recursos, sem qualquer fundamento legal, às decisões do pregoeiro, de forma a simplesmente retardarem o andamento das licitações. Infelizmente, o entendimento recente do TCU tem dificultado a decisão, por parte do pregoeiro, de não acatar este tipo de recurso e, conseqüentemente, proporcionar mais agilidade e eficácia ao pregão eletrônico.

De acordo com o previsto no Inciso VII do Art. 11 do decreto nº 5.450/2005 (BRASIL, 2005) cabe ao pregoeiro receber, examinar e decidir motivadamente sobre a aceitação de recursos durante a realização das sessões de pregão eletrônico.

Um dos entrevistados relatou que é comum nas sessões de pregão eletrônico, especialmente naquelas em que há maior competitividade, os licitantes impetrarem uma série de recursos, sejam estes contra as decisões do pregoeiro, contra a condução do certame ou contra outros licitantes.

De forma a preservar a agilidade dos procedimentos, o pregoeiro costuma rechaçar imediatamente os recursos que carecem de mérito ou fundamentação legal, como por exemplo, aqueles que se referem a cláusulas e condições editalícias, tendo em vista sua intempestividade, considerando que os prazos para questionamentos e impugnações ao edital se encerram, respectivamente, três e dois dias úteis antes da data de abertura do certame.

Todas as justificativas oferecidas pelo pregoeiro em função da não aceitação de recursos são prontamente disponibilizadas, *on line*, a todos os licitantes e demais

interessados. Porém, de acordo com o relato do entrevistado, em decisões recentes os órgãos de controle têm orientado o pregoeiro a receber os recursos, paralisar a sessão de pregão eletrônico para sua análise e oferecer resposta formal a cada um deles, acarretando em trabalho adicional e perda de agilidade nos procedimentos licitatórios.

VII - Dificuldades de entendimento e de interpretação das inovações trazidas pela Lei Complementar nº 123/2006, no que se refere à participação de micro e pequenas empresas nos processos licitatórios para contratação de serviços contínuos.

Como já foi destacado neste trabalho, a Lei Complementar nº123/2006 (BRASIL, 2006) instituiu diversas medidas visando ampliar o acesso das microempresas e empresas de pequeno porte às compras e contratações públicas, com o objetivo de fortalecê-las e gerar mais empregos.

Esta Lei instituiu também o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional, com as condições de ingresso e permanência das empresas neste regime unificado e simplificado de recolhimento de tributos (impostos e contribuições) de competência federal. Em seu Art. 13, a Lei enumera os tributos que podem ser recolhidos de forma unificada através do Simples Nacional e aqueles que não são abrangidos por este regime. O referido artigo possui um total de vinte e três incisos, três parágrafos e sete alíneas para dar conta destas possibilidades, havendo ainda algumas situações excepcionais que são remetidas ao disposto em outros artigos da mesma Lei.

Já em seu Art. 17, são enumeradas as hipóteses em que é vedado o ingresso das empresas neste regime especial de tributação. São condições que se referem tanto ao ramo de atividades a que as empresas se dedicam quanto à sua composição societária e à sua regularidade fiscal. São quatorze incisos tratando dessas vedações. No entanto, no parágrafo primeiro do mesmo artigo, existem **vinte e seis incisos** que tratam das **exceções às vedações instituídas**.

Os Artigos 42 a 49 da Lei se referem ao tratamento diferenciado e simplificado que poderá ser concedido às microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações

públicas, inclusive quanto aos critérios de preferência dados a estas empresas nas contratações públicas.

Diante da complexidade deste dispositivo legal, um dos entrevistados relatou que tem encontrado dificuldades na realização das licitações por pregão eletrônico, especialmente na fase de habilitação das empresas, em função das vedações e exceções contempladas na Lei.

VIII - Dificuldade na qualificação de fornecedores, pois nem sempre os atestados de capacidade técnica apresentados refletem a realidade das empresas e as diligências realizadas junto aos órgãos emitentes dos mesmos costumam ser muito demoradas, ressaltando que, muitas vezes, os atestados exigidos pela própria Administração são incompatíveis com o objeto a ser contratado.

Como já foi relatado neste estudo, os órgãos públicos necessitam constantemente recorrer ao mercado para o atendimento de grande parte de suas demandas, sejam estas referentes à aquisição de bens ou referentes à contratação de serviços. Estas compras e contratações destinam-se não apenas a garantir o funcionamento das próprias instituições públicas como também a fornecer aos seus usuários (a sociedade) serviços compatíveis e adequados às suas necessidades.

Desta forma, através dos procedimentos licitatórios a Administração busca selecionar no mercado as propostas comerciais mais vantajosas economicamente, em função da escassez de recursos frente às crescentes demandas da sociedade, sem, no entanto, abrir mão da necessária qualidade dos bens adquiridos e dos serviços contratados.

Para tentar se proteger dos transtornos e prejuízos que resultarão de uma compra ou contratação inadequada, a Administração busca, através da exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica, estabelecer requisitos mínimos que comprovem a idoneidade, a aptidão, a competência e a qualificação das empresas interessadas em com ela contratar. Como também já foi ressaltado neste trabalho, algumas vezes esta exigência acaba, por si só, causando uma série transtornos aos procedimentos licitatórios, considerando as controvérsias e questionamentos que pode suscitar.

As dificuldades relatadas por um dos entrevistados se referem especificamente aos casos em que a verificação da autenticidade de determinados atestados requer a realização de diligências junto aos órgãos que os emitiram, visto que este pode ser um procedimento demorado, e aos casos em que a própria Administração não soube estipular adequadamente as qualificações que deveriam ser comprovadas pelo atestado, em função das características do objeto que se pretendia contratar.

IX - A possibilidade de uma mesma empresa vencer vários pregões, comprometendo sua capacidade administrativa e financeira para executar os contratos e honrar suas obrigações trabalhistas.

É fato que muitas empresas vêm nas contratações públicas a chance de se consolidarem no mercado, expandirem sua atuação e maximizarem seus lucros. Por este motivo, estas empresas não medem esforços em suas tentativas de contratarem com a Administração, tanto ofertando preços muito baixos (e, por vezes, inexecutáveis) quanto participando de vários certames licitatórios concomitantemente.

As licitações por pregão eletrônico facilitam enormemente estas práticas por parte das empresas. A realização dos certames com utilização das ferramentas de tecnologia informacional permite a participação de empresas de qualquer ponto do país e a dinâmica dos procedimentos permite a oferta de lances sucessivamente menores que os dos concorrentes, proporcionando assim que uma mesma empresa venha a se sagrar vencedora em várias licitações.

Por outro lado, administrar a execução de diversos contratos simultaneamente requer das empresas uma estrutura administrativa, operacional e financeira forte e consistente. Infelizmente, muitas vezes, a realidade das empresas é totalmente incompatível com os compromissos por elas assumidos, resultando daí problemas de execução dos contratos, inadimplemento de obrigações e prejuízos a todas as partes envolvidas nas contratações.

X - Instrução processual inadequada (pedido de compras e projeto básico)

A importância da correta instrução processual para o sucesso de uma licitação e da contratação que dela decorrerá já foi amplamente explicitada neste trabalho.

As dificuldades relatadas pelos entrevistados dizem respeito a deficiências na elaboração dos pedidos de compra de materiais e dos projetos básicos das contratações de serviços.

Os pedidos (requisições) de compra devem ser formulados pelos setores requisitantes de forma a contemplar todos os detalhes e características técnicas dos produtos que se pretende adquirir, vedando-se, via de regra, a indicação de marcas. A especificação detalhada e completa dos produtos é imprescindível não apenas para que os licitantes tenham plenas condições de verificar sua aptidão para o atendimento das necessidades da Administração como também para que o requisitante não venha a receber produtos que não atendam efetivamente suas necessidades.

Especificações incompletas ou deficientes não são um problema novo para a área de compras. Para minimizar a ocorrência destes problemas os requisitantes, ao elaborar seus pedidos de compras, têm a possibilidade de consultar o Catálogo de Materiais - CATMAT do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, mantido pelo Governo Federal, que pode ser consultado através do portal Comprasnet. Este catálogo contém a descrição detalhada de milhares de itens, correspondendo aos materiais de uso mais comum pela Administração. Obviamente, este banco de dados não contempla todos os itens que por ventura possam ser demandados pela Administração, especialmente aqueles de uso mais restrito e menos freqüente. De qualquer forma, é uma importante ferramenta para reduzir a ocorrência de erros em especificações de materiais, que só não é mais utilizada pelo fato de muitos dos requisitantes sequer saberem de sua existência. Este fato acarreta retrabalho para a área de compras, que muitas vezes precisa rever e refazer as especificações do que lhe é solicitado.

Em relação aos serviços, a descrição do que se pretende contratar deve estar contida resumidamente no pedido de compras e detalhadamente no projeto básico. A Instrução Normativa nº02/2008 (BRASIL, 2008) enumera, em seu Art. 15 (que contém dezoito incisos e trinta e seis alíneas) os elementos e informações relevantes que deverão estar contemplados num projeto básico e que se referem, basicamente, à justificativa da contratação; à forma de prestação dos serviços (freqüência, periodicidade, procedimentos, metodologias e tecnologias necessários); à relação entre a demanda e a

quantidade a ser contratada; às unidades de medida dos serviços e produtividade de referência; os critérios de remuneração da contratada e os benefícios advindos da contratação.

Um projeto básico mal elaborado e incompleto dificulta o entendimento por parte dos licitantes do que a Administração necessita contratar, influenciando diretamente a precificação dos serviços. Além disso, pode retardar todo o procedimento licitatório em função dos questionamentos e impugnações que poderá suscitar. Mais uma vez, isto dificulta enormemente não apenas o trabalho da área de compras como também dos próprios responsáveis pela fiscalização dos serviços que serão contratados.

Logicamente, dependendo das especificidades dos serviços que se pretende contratar, nem todos os itens dispostos na norma poderão ser necessários, assim como pode haver necessidade de mais alguma informação adicional. No entanto, a observância desta norma pode, certamente, contribuir de forma decisiva para o sucesso das licitações e das contratações delas decorrentes.

XI - Dificuldades na análise das planilhas de custos

As dificuldades relativas à análise das planilhas de custos e formação de preços são inerentes ao modelo de planilha utilizado - por força do disposto na Instrução Normativa nº02/2008 (BRASIL, 2008) - nas contratações de serviços continuados com residência de mão-de-obra, devido à sua complexidade e nível de detalhamento.

De acordo com os entrevistados, além dessas dificuldades, algumas contratações, por força da diversidade de cargos previstos e pela necessidade de utilização de insumos (materiais, ferramentas, máquinas e equipamentos), requerem uma quantidade maior de planilhas, ainda mais complexas e detalhadas. Este fato, obviamente, acarreta em trabalho adicional para a equipe de pregão e, conseqüentemente, pode retardar o andamento das licitações.

Além disso, as constantes modificações introduzidas no modelo de planilha de custos e formação de preços, por força das instruções normativas e portarias anteriormente citadas, dificultam a familiarização dos profissionais com este tema. Dessa forma, o treinamento e a atualização permanente dos profissionais de compras tornam-se imprescindíveis.

XII - Dificuldades para conseguir pesquisa de mercado

A relevância da pesquisa de mercado para a estimativa dos custos de uma contratação de serviços também já foi amplamente demonstrada neste estudo, na análise da instrução processual, assim como as dificuldades que a área de compras enfrenta para conseguir dar conta desta atribuição.

Complementando o que já foi dito, cabe ressaltar que quanto maior a quantidade e a complexidade das planilhas de custos, maior será a dificuldade de encontrar empresas dispostas a preenchê-las exclusivamente para a finalidade de estimativa de custos.

Pergunta 10 - Qual a sua visão geral sobre a adequação do pregão eletrônico para contratações de serviços continuados?

Todos os entrevistados responderam que consideram o pregão adequado para as contratações de serviços continuados, pelas razões expostas a seguir:

- ✓ Grande abrangência, possibilitando o acesso de empresas de qualquer localidade do país às compras e contratações públicas.
- ✓ Possibilidade de respostas imediatas aos licitantes, registro e disponibilização de todas as informações e procedimentos da sessão pública, *on line*, através do sistema Comprasnet.
- ✓ Proteção da figura do pregoeiro ante o assédio das empresas, visto que todos os contatos e comunicações deste com os licitantes são feitos através do sistema, com ampla transparência.
- ✓ Restrições e dificuldades quanto a formação de cartéis, visto que os fornecedores não têm conhecimento, durante a sessão pública, de quem são seus concorrentes.
- ✓ Maior competitividade e possibilidade de conseguir melhores preços que em licitações convencionais.
- ✓ Maior celeridade e publicidade dos atos em relação às licitações convencionais.

Ressalte-se, ainda, que um dos entrevistados fez uma ressalva quanto à possibilidade de qualquer empresa vir a participar dos pregões, mesmo aquelas que não têm condições de executar o objeto a ser contratado, o que, segundo ele, expõe o pregoeiro a uma situação difícil ao ter que desclassificá-las, visto que, recusar uma proposta de valor muito baixo e, teoricamente, mais vantajosa para a Administração, é sempre uma decisão que sofre muitos questionamentos.

Pergunta 11 - Que sugestões o senhor daria para maior eficácia dos procedimentos?

Todos os entrevistados apresentaram sugestões de melhoria, em função das diversas dificuldades por eles relatadas. Foram apresentadas, ainda, sugestões de melhoria que não estão diretamente relacionadas aos problemas apontados, mas que podem otimizar o trabalho dos profissionais da área de compras e das demais áreas envolvidas nas contratações (requisitantes, fiscais, gestores, ordenador de despesa, etc.). Estas sugestões estão relacionadas a seguir e, como grande parte dos temas a que se referem já foram apresentados neste trabalho, não serão novamente comentadas:

- ✓ Melhoria da instrução processual, no tocante à inserção e à autuação de documentos, à padronização de informações, procedimentos e fluxos.
- ✓ Aperfeiçoamento e padronização, no que for possível, dos editais e seus anexos (projetos básicos, formulários, etc.), de forma a evitar questionamentos e impugnações.
- ✓ Aperfeiçoamento e padronização das planilhas de custo, de acordo com as características do serviço a ser contratado, assim como das informações (manual) para seu preenchimento por parte dos licitantes.
- ✓ Maior envolvimento (aproximação) dos órgãos requisitantes das contratações com a área de compras, de forma a detectar precocemente possíveis fontes de problema para o procedimento licitatório.
- ✓ Profissionalização da gestão dos serviços e, conseqüentemente, da fiscalização dos contratos, visto que muitos dos responsáveis pela gestão de departamentos e serviços da Unidade possuem formação e

qualificação específica de sua área de atuação, porém, com pouca qualificação e/ou experiência em gestão, propriamente dita.

- ✓ Criação de um Departamento de Administração, ou órgão similar, de caráter decisório, que tenha por função coordenar e acompanhar a instrução, os procedimentos e o fluxo processuais, de forma a identificar e eliminar equívocos e inconsistências que possam impactar nas atividades de compras e contratações.
- ✓ Aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento e de acompanhamento internos de cada área, de modo a proporcionar a antecipação das decisões sobre novas contratações e/ou prorrogações de contratos vigentes, eliminando, conseqüentemente, a necessidade de contratações emergenciais e/ou a urgência nos procedimentos licitatórios.
- ✓ Pré-qualificação de fornecedores.
- ✓ Elaboração dos projetos básicos e das exigências de atestados de capacidade técnica com parâmetros adequados e personalizados a cada contratação.
- ✓ Aperfeiçoamento dos mecanismos e procedimentos para pesquisa de mercado.
- ✓ Adequação do sistema disponível no Comprasnet às especificidades da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02/2008.

Foram apresentadas, ainda, sugestões para melhoria de procedimentos que não estão relacionados a licitações para serviços continuados, mas, sim, a serviços de engenharia, que embora não façam parte do objeto deste estudo, estão abaixo relacionadas:

- ✓ Estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços globais e unitários.
- ✓ Estabelecimento de limites mais rígidos para a subcontratação de serviços.

3.2 Dados de questionários

Em conformidade ao proposto no quarto objetivo específico, **avaliar a capacitação dos fiscais de contrato, em vista das competências e qualificações necessárias ao desempenho de suas funções**, os profissionais da Dirac, que desenvolvem atividades de fiscalização de contratos de serviços contínuos com residência de mão-de-obra, responderam a um questionário, contendo vinte perguntas, sendo algumas delas compostas por subitens, totalizando um máximo de quarenta e seis respostas a serem fornecidas.

A primeira seção do questionário foi composta de cinco perguntas, sendo três fechadas e duas com um subitem de resposta aberta. Nesta primeira seção procurou-se levantar dados sobre os processos formais de capacitação a que os fiscais de contratos foram submetidos para o exercício de suas atividades.

A segunda seção do questionário foi composta de nove perguntas fechadas, visando coletar dados sobre a experiência dos fiscais e os procedimentos e práticas adotados no desempenho de sua função.

A terceira seção do questionário, composta de quatro perguntas fechadas e duas perguntas abertas, buscou identificar o nível de conhecimento e a percepção dos fiscais quanto à adequação da utilização do pregão eletrônico em licitações para a contratação de serviços contínuos com residência de mão-de-obra.

Cabe ressaltar que o número inicialmente estimado de quinze profissionais a serem submetidos à aplicação do questionário foi plenamente alcançado, isto é, quinze questionários foram distribuídos, respondidos e devolvidos. Os dados coletados através deste instrumento de pesquisa são a seguir apresentados e comentados.

Sessão 1 – Capacitação dos fiscais.

Pergunta 1.1 – Você já participou de algum evento de capacitação (fórum, seminário, curso ou treinamento) sobre fiscalização de contratos?

Para esta pergunta as alternativas de resposta eram: “sim”, “não” ou “não sei”. Caso a resposta fosse afirmativa, o participante da pesquisa responderia em seqüência às

perguntas 1.2 e 1.3. Caso a resposta não fosse afirmativa, o participante responderia à pergunta 1.4.

O exercício da atividade de fiscalização de contratos, especialmente os de serviços contínuos com residência de mão-de-obra, objeto deste estudo, requer do profissional que a executa uma série de conhecimentos que englobam, além dos aspectos puramente técnicos da prestação de serviços, princípios da Administração Pública, rudimentos de legislação trabalhista, fiscal e tributária e técnicas de acompanhamento, medição e avaliação da qualidade dos serviços contratados.

Sendo assim, a participação dos fiscais em eventos formais de capacitação e treinamento é considerada fundamental para o desempenho de suas funções, visto que grande parte destes conhecimentos não é passível de ser transmitida apenas pelos meios informais de aprendizagem, como, por exemplo, a troca de informações com outros profissionais e a experiência proporcionada pelo próprio exercício da função.

A resposta de treze (86,7%) dos participantes a esta questão foi “sim”. Os outros dois (13,3%) participantes responderam “não”.

Desta forma, pode-se concluir que a Dirac, no geral, tem investido na capacitação formal dos profissionais responsáveis pela fiscalização de contratos de prestação de serviços contínuos com residência de mão-de-obra, de modo a proporcionar-lhes condições adequadas para o exercício desta importante função.

Pergunta 1.2 – Caso sua resposta tenha sido positiva, informe, por favor, há quanto tempo ocorreu sua última participação em um desses eventos. Caso a resposta tenha sido negativa, passe para a pergunta 1.4.

Para esta pergunta, havia cinco possibilidades de resposta: “6 meses ou menos”; “entre 6 e 12 meses”; “entre 12 e 24 meses”; “mais de 24 meses” ou “não sei”.

A relevância da pergunta deve-se ao fato de que os procedimentos inerentes à atividade de fiscalização de contratos têm sofrido constantes modificações, sobretudo em função das frequentes alterações na legislação correlata ao tema, através das normas editadas pelo Poder Executivo e já comentadas neste trabalho, sendo, portanto, indispensável que os fiscais disponham de conhecimentos atualizados. Pela relevância do tema, este deve ser objeto de eventos periódicos de capacitação, não apenas em

função da necessidade de atualização dos conhecimentos como também para a formação de novos profissionais aptos a desempenhar a atividade de fiscalização de contratos.

Dos treze participantes que responderam afirmativamente à primeira pergunta, cinco (38,5%) responderam “6 meses ou menos”, cinco (38,5%) responderam “entre 6 e 12 meses”, dois (15,4%) responderam “entre 12 e 24 meses” e um (7,7%) respondeu “mais de 24 meses”.

De acordo com estes dados, pode-se inferir que a Dirac tem procurado oferecer aos seus fiscais de contrato oportunidades de atualização dos conhecimentos inerentes ao desempenho de suas atividades.

Pergunta 1.3 - Assinale quais os conteúdos foram abordados em evento (s) de capacitação de que tenha participado:

Na composição desta pergunta foram listados oito tópicos correlatos à fiscalização de contratos de serviços contínuos com residência de mão-de-obra, para que o participante assinalasse aqueles que foram contemplados em eventos de capacitação que o mesmo tivesse participado. Havia também um campo onde o participante podia listar outros conteúdos abrangidos pelos eventos de capacitação. Em função das respostas à primeira pergunta, treze dos participantes da pesquisa responderam a esta questão. Os dados apurados constam da **Tabela 6**:

Tabela 6 - Conteúdo dos eventos de capacitação de fiscais

Tópicos	Frequência nos eventos
Noções gerais de licitações e contratos	11 (84,6%)
Elaboração de projetos básicos	8 (61,5%)
Noções sobre análise de planilhas de custos	4 (30,8%)
Responsabilidades da Contratante	13 (100,0%)
Responsabilidades da Contratada	13 (100,0%)
Deveres da fiscalização	12 (92,3%)
Rescisão contratual	8 (61,5%)
Aplicação de penalidades	9 (69,2%)
Nenhum deles	0 (0,0%)
Outros	0 (0,0%)

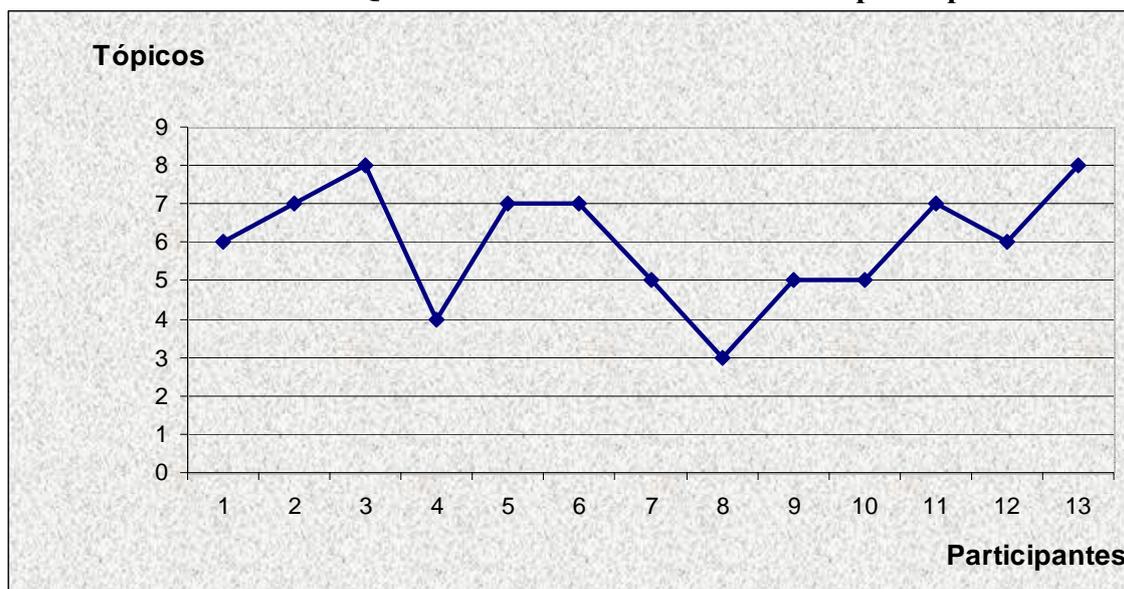
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos nos questionários.

É digno de nota que, de acordo com as respostas dos participantes, apenas dois (25%) dos oito conteúdos listados foram oferecidos a todos nos eventos de capacitação de que cada um participou. Estes tópicos são realmente de extrema importância para o desempenho da atividade de fiscalização de contratos, visto que tratam das responsabilidades e deveres das partes envolvidas nas contratações de serviços, de acordo com o previsto na legislação, respeitando as especificidades de cada contrato.

Por outro lado, temas também de indiscutível relevância, como **noções sobre análise de planilhas de custos e elaboração de projetos básicos**, de acordo com as respostas, foram oferecidos, respectivamente, a apenas quatro (30,8%) e oito (61,5%) dos participantes da pesquisa que participaram de algum evento de capacitação.

O **Gráfico 4** ilustra a quantidade de tópicos, considerando os que foram listados, que compõem os programas dos eventos de capacitação oferecidos aos participantes da pesquisa:

Gráfico 4 - Quantidade de temas oferecidos aos participantes



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos nos questionários.

De acordo com as respostas dos participantes, apenas dois (15,4%) deles tiveram a oportunidade de participar de eventos de capacitação que contemplaram todos os temas relacionados à fiscalização de contratos listados nos questionários. A quatro (30,8%) dos participantes foram oferecidos, em eventos de capacitação, sete dos temas listados. A outros dois (15,4%) dos participantes foram oferecidos seis dos temas listados. Outros

três (23,1%) dos participantes da pesquisa tiveram contato com cinco dos temas listados em eventos de capacitação. Um participante (7,7%) teve contato com quatro dos temas e um (7,7%) teve contato com três dos temas listados.

Em função das respostas à pergunta 1.3 pode-se concluir que os programas dos eventos de capacitação, disponibilizados pela Dirac aos fiscais de contrato de prestação de serviços contínuos com residência de mão-de-obra, são bastante heterogêneos e, em alguns casos, deixaram de abordar temas e conceitos indispensáveis ao bom desempenho de suas atividades.

Pergunta 1.4 - Sobre qual destes conteúdos você consideraria importante aprofundar seus conhecimentos? Poderá ser assinalada mais de uma alternativa.

À semelhança da pergunta anterior, o participante da pesquisa deveria em suas respostas a esta pergunta assinalar os temas sobre os quais ele considerava importante aprofundar seus conhecimentos, visando otimizar seu desempenho na função de fiscalização de contratos de serviços objeto deste estudo. Todos os participantes responderam a esta pergunta.

Os dados coletados são apresentados na **Tabela 7**:

Tabela 7 - Tópicos que requerem aprofundamento dos conhecimentos

Tópicos	Necessidade de capacitação
Noções gerais de licitações e contratos	10 (66,7%)
Elaboração de projetos básicos	7 (46,7%)
Noções sobre análise de planilhas de custos	12 (80,0%)
Responsabilidades da Contratante	8 (53,3%)
Responsabilidades da Contratada	8 (53,3%)
Deveres da fiscalização	9 (60,0%)
Rescisão contratual	9 (60,0%)
Aplicação de penalidades	13 (86,7%)
Nenhum deles	0 (0,0%)
Outros (Inovações da IN SLTI/MPOG nº 02/2008)	1 (6,7%)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos nos questionários

Considerando que os quinze participantes da pesquisa responderam a esta questão, cabe destacar que nenhum dos temas listados foi unanimemente apontado como objeto de necessidade de estudos mais aprofundados. Por outro lado, nenhum dos temas listados deixou de ser indicado pelos participantes, sendo que sete dos temas foram indicados por no mínimo oito (53,3%) participantes e o tema restante foi indicado por 7 (46,7%) participantes.

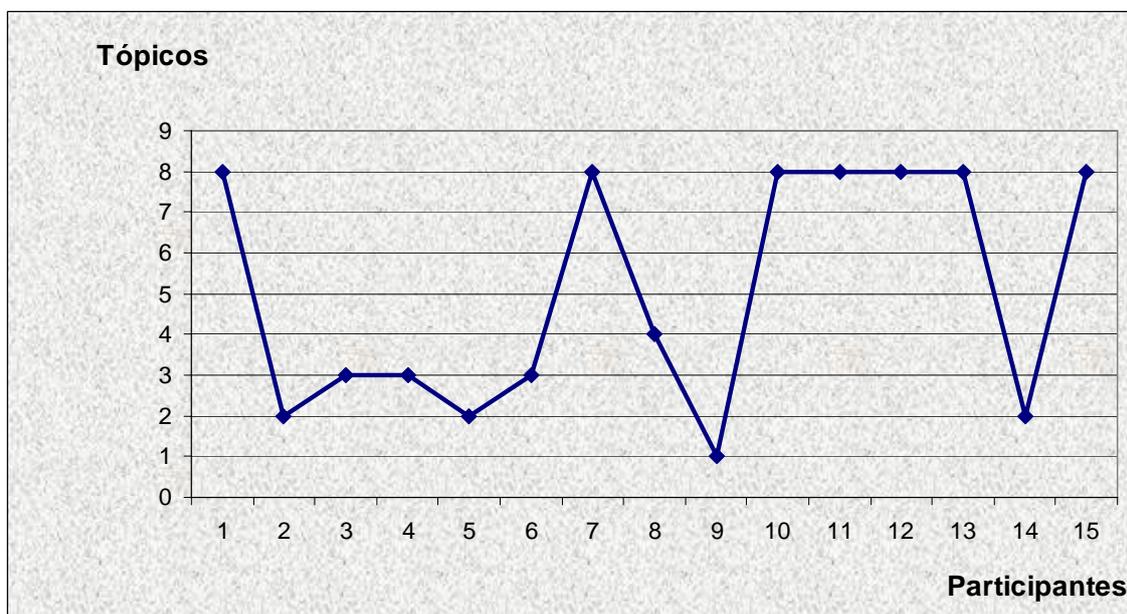
Sobre os temas que receberam mais indicações é importante ressaltar que **noções sobre análise de planilhas de custos** foi o segundo tópico mais indicado, o que demonstra coerência com as respostas à pergunta anterior, já que este foi o tema com o qual o menor número de participantes da pesquisa teve contato nos eventos de capacitação de que participaram.

O tema **aplicação de penalidades** foi o mais indicado entre os participantes da pesquisa, apesar de já ter sido objeto de eventos de capacitação dos quais nove deles participaram. Uma possível explicação para este número de indicações reside no fato de que a aplicação de penalidades - em que pesem todas as imperfeições e dificuldades envolvidas nos procedimentos, já relatadas neste estudo - ainda é um dos poucos instrumentos de que os fiscais de contratos dispõem para pressionar as empresas contratadas a corrigirem falhas e regularizarem pendências relativas à execução dos contratos, sendo, portanto, de grande utilidade para os mesmos o domínio deste tema.

Deve-se ressaltar, também, que apenas um (6,7%) dos participantes sugeriu um novo tema como objeto de eventos de capacitação e estudos mais aplicados. O tema sugerido se refere às inovações nos procedimentos de formalização, gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços contínuos, com residência de mão-de-obra, introduzidas pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº02/2008 (e suas respectivas alterações), que podem ser adotadas pela Administração, sobretudo para minimizar os riscos aos trabalhadores vinculados aos contratos, também já comentadas neste trabalho.

O **Gráfico 5** permite a visualização da quantidade de tópicos, dentre aqueles listados, que foi indicada por cada participante da pesquisa como demandante de estudos mais aprofundados:

Gráfico 5 - Quantidade de temas indicados por participante



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos nos questionários

De acordo com os dados coletados, sete (46,7%) dos participantes da pesquisa (dentre os quais, aqueles que não participaram de nenhum evento de capacitação) indicaram os oito temas. Três (20,0%) dos participantes indicaram três temas; outros três (20,0%) deles indicaram dois temas, sendo que um destes é que sugeriu um novo tema; um (6,7%) indicou quatro temas e um (6,7%) indicou um tema.

Analisando estes dados, pode-se concluir que, à semelhança dos conteúdos dos eventos de capacitação, as demandas de treinamento apontadas por cada fiscal também são heterogêneas, indicando uma possível dicotomia entre padronização e customização de eventos e programas de capacitação e treinamento.

Pergunta 1.5 - Como você classificaria o nível de atualização de seus conhecimentos sobre fiscalização de contratos?

A pertinência desta pergunta deve-se ao entendimento de que a auto-avaliação é uma ferramenta de singular importância para a qualificação dos programas de capacitação e treinamento da Dirac. Mesmo reconhecendo que as respostas possam estar sujeitas a distorções em razão de possíveis necessidades de auto-proteção e/ou autovalorização, considera-se que a garantia de confidencialidade da identidade dos

participantes da pesquisa tem o potencial de minimizar este risco, aumentando a confiabilidade das informações.

Deve-se ressaltar que outras perguntas constantes do questionário também utilizaram a auto-avaliação como instrumento de coleta de informações.

Para esta pergunta, as possibilidades de respostas eram as seguintes: “muito bom”; “bom”; “satisfatório”; “deficiente” ou “não sei”.

Seis (40,0%) dos participantes da pesquisa responderam que consideravam **satisfatório** o nível de atualização de seus conhecimentos sobre fiscalização de contratos. Cinco (33,3%) dos participantes classificaram como **deficiente** seu nível de atualização de conhecimentos sobre o tema e quatro (26,7%) deles o consideraram **bom**. Nenhum dos participantes considerou **muito bom** seu nível de atualização do rol de conhecimentos necessários ao bom desempenho de suas atividades, assim como nenhum deles optou pela resposta **não sei**.

Finalizando esta seção sobre a capacitação dos fiscais de contratos de prestação de serviços contínuos com residência de mão-de-obra da Dirac, os dados coletados corroboram a necessidade da Unidade envidar mais esforços na capacitação contínua desses profissionais.

Sessão 2 – Experiência e desempenho da função.

Pergunta 2.1 - Há quanto tempo você começou a exercer a função de fiscal de contratos de serviços contínuos?

As respostas possíveis para esta pergunta eram: “menos de 1 ano”; “entre 1 e 2 anos”; “entre 2 e 3 anos”; “entre 3 e 4 anos” ou “mais de 4 anos”.

Nove (60,0%) dos participantes da pesquisa responderam que exercem a atividade de fiscalização de contratos de serviços contínuos há **mais de quatro anos**. Três (20,0%) dos participantes a exercem há **menos de um ano**; dois (13,3%) deles, **entre um e dois anos** e um (6,7%) deles **entre três e quatro anos**.

De acordo com os dados coletados, é possível concluir que a maioria dos participantes da pesquisa já exerce a função há bastante tempo, possuindo, portanto, experiência no exercício da atividade de fiscalização de contratos.

Pergunta 2.2 - Você já exerceu esta função em quantos contratos?

O objetivo desta pergunta era verificar se, além da experiência proporcionada pelo tempo de exercício da atividade de fiscalização, os participantes da pesquisa possuíam a experiência proporcionada pela atuação em diferentes contratações, envolvendo diferentes empresas contratadas.

Para esta pergunta, as possibilidades de resposta eram as seguintes: “um”; “dois”; “três”; “quatro” ou “mais de quatro”.

Quatro (26,7%) dos participantes responderam que já fiscalizaram **mais de quatro** contratações. Outros quatro (26,7%) participantes responderam que já haviam fiscalizado **três** contratações. Três (20,0%) deles já haviam fiscalizado **dois** contratos; outros três (20,0%) haviam fiscalizado apenas **um** contrato e um (6,7%) participante havia fiscalizado **quatro** contratos.

Os dados coletados demonstram que 60 % dos participantes já foi responsável pela fiscalização de no mínimo três contratações diferentes.

Pergunta 2.3 - Você já fiscalizou mais de uma contratação simultaneamente?

O objetivo desta pergunta, associada às três perguntas seguintes, era verificar possível sobrecarga de trabalho entre os participantes da pesquisa.

As possibilidades de resposta para a pergunta eram: “sempre”; “eventualmente” ou “nunca”.

Dentre os quinze participantes da pesquisa, nove (60,0%) responderam que **sempre** fiscalizaram mais de uma contratação simultaneamente. Os outros seis (40%) participantes responderam que **nunca** fiscalizaram mais de uma contratação simultaneamente.

Pergunta 2.4 - Caso sua resposta tenha sido afirmativa, informe quantos contratos já chegou a fiscalizar simultaneamente. Caso a resposta tenha sido negativa, passe para a questão 2.5.

As alternativas de resposta para esta pergunta eram: “dois”; “três”; “quatro”; “cinco” ou “mais de cinco”.

Dos nove participantes que responderam, na pergunta anterior, que sempre fiscalizaram mais de uma contratação simultaneamente, quatro (44,4%) responderam que já fiscalizaram **três** contratações de forma simultânea. Dois (22,2%) deles responderam que já fiscalizaram **mais cinco** contratações concomitantemente; um (11,1%) respondeu **cinco** contratações; um (11,1%) respondeu **quatro** e um (11,1%) respondeu **duas** contratações simultâneas.

Os dados coletados demonstram que, aproximadamente, 90% dos participantes que afirmaram já ter fiscalizado mais de uma contratação simultaneamente, exerceram esta atividade em pelo menos três contratações de modo concomitante.

Pergunta 2.5 - Para o exercício de sua função de fiscal você conta com o auxílio de alguma outra pessoa ou equipe?

As alternativas de resposta a esta pergunta eram: “sim”; “não” ou “eventualmente”.

Onze (73,3%) dos participantes da pesquisa responderam **sim** a esta pergunta. Três (20,0%) participantes responderam **eventualmente** e um (6,7%) dos participantes respondeu que **não** conta com auxílio de outra pessoa ou equipe no exercício de sua função.

Pergunta 2.6 - Você considera que a carga de trabalho de sua função é:

Para esta pergunta as possibilidades de resposta eram: “adequada”; “excessiva” ou “pequena”.

A resposta de dez (66,70%) dos participantes da pesquisa a esta pergunta foi **excessiva**. Quatro (26,7%) dos participantes responderam **adequada**; um (6,7%) respondeu **pequena**.

De acordo com os dados coletados nesta pergunta e nas três perguntas que a antecederam, dois terços dos fiscais de contrato de prestação de serviços contínuos, com residência de mão-de-obra da Dirac consideram que estão sobrecarregados de trabalho, ainda que a maior parte deles (93,3%) conte, pelo menos eventualmente, com auxílio de outro profissional ou equipe na execução de suas atividades.

Obviamente, a sobrecarga de trabalho pode causar dificuldades aos fiscais no desempenho de suas atividades.

Pergunta 2.7 - Você considera que o nível de responsabilidade de sua função é:

As possibilidades de resposta a esta pergunta eram: “adequado”; “excessivo” ou “baixo”.

De acordo com os dados coletados, nove (60,0%) dos participantes da pesquisa consideraram o nível de responsabilidade de sua função **excessivo**. Cinco (33,3%) participantes classificaram como **adequado** o nível de responsabilidade da função e um (6,7%) participante o classificou como **baixo**.

Pergunta 2.8 - Você considera seu desempenho na função de fiscal:

Para esta pergunta foram estipuladas as seguintes alternativas de resposta: “deficiente”; “razoável”; “satisfatório” ou “excelente”.

De acordo com os dados coletados, oito (53,3%) dos participantes da pesquisa classificaram seu desempenho na função de fiscal como **satisfatório**. Cinco (33,3%) participantes avaliaram seu desempenho como **razoável**; um (6,7%) participante classificou-o como **excelente** e um (6,7%) participante como **deficiente**.

A **Tabela 8** relaciona os dados coletados através das perguntas 2.6, 2.7 e 2.8, correspondentes à auto-avaliação que os participantes da pesquisa fizeram sobre **carga de trabalho, nível de responsabilidade e desempenho** na função que exercem.

Tabela 8 - Carga de trabalho, nível de responsabilidade e desempenho

Participantes	Carga de trabalho	Nível Responsabilidade	Desempenho
1	excessiva	excessivo	satisfatório
2	excessiva	excessivo	razoável
3	excessiva	adequado	satisfatório
4	excessiva	excessivo	satisfatório
5	excessiva	excessivo	satisfatório
6	excessiva	excessivo	satisfatório
7	excessiva	excessivo	razoável
8	adequada	adequado	satisfatório
9	excessiva	adequado	excelente
10	excessiva	excessivo	razoável
11	pequena	baixo	deficiente
12	adequada	adequado	satisfatório
13	excessiva	excessivo	razoável
14	adequada	adequado	satisfatório
15	adequada	excessivo	razoável

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos nos questionários.

A análise da tabela permite concluir que os participantes da pesquisa estabeleceram uma importante correlação entre **carga de trabalho** e **nível de responsabilidade** da função, visto que doze (80,0%) deles optaram por respostas semelhantes (excessiva/excessivo; adequada/adequado e pequena/baixo) às perguntas 2.6 e 2.7.

Já em relação ao **desempenho** na função não ficou evidenciada correlação significativa com a **carga de trabalho** e o **nível de responsabilidade**, demonstrando, assim, que a atuação dos fiscais pode ser impactada por outras variáveis, como por exemplo, a estrutura de apoio, as especificidades da contratação e as competências, habilidades e conhecimentos de cada profissional.

Pergunta 2.9 - Numa escala de 1 a 5, onde 1 significa “insatisfatório” e 5 significa “excelente”, atribua notas ao seu desempenho nas seguintes atividades concernentes à sua função:

Na elaboração desta pergunta foram listadas dez competências relacionadas a atividades inerentes à fiscalização de contratos de prestação de serviços contínuos, com

residência de mão-de-obra, para que os participantes classificassem seu desempenho em cada uma delas.

As razões que levaram à escolha de cada um dos itens que compuseram a pergunta estão dispostas a seguir:

- ✓ **Relacionamento com os clientes** - considerando que o objetivo de uma contratação de serviços é atender as necessidades dos clientes ou usuários, que, no caso da Dirac, podem ser internos (trabalhadores da própria unidade) ou externos (de outras unidades da Fiocruz), é imprescindível que o fiscal de contratos tenha a capacidade de estabelecer um canal de comunicação e relacionamento com os mesmos.

Logicamente, tendo em vista o grande número de usuários dos serviços disponibilizados pela Dirac e o tamanho da Fiocruz, o fiscal não terá como ter contato direto com todos eles. No entanto, geralmente as demandas são encaminhadas pelo representante da área atendida, como os responsáveis pelos departamentos ou setores. Porém, isso não deve impedir que qualquer usuário dos serviços possa entrar em contato com a fiscalização para relatar suas necessidades e expor críticas, elogios e sugestões.

Deste modo, o fiscal deverá ter habilidade para explicar a seus clientes as rotinas de operacionalização dos serviços, as características e limites das contratações e justificar eventuais falhas ou deficiências na execução dos serviços. Estes são aspectos importantes do trabalho do fiscal de contratos, que, se bem executados, certamente trazem benefícios a todas as partes envolvidas na contratação.

- ✓ **Relacionamento com a contratada** - para os fiscais de contrato, tão importante quanto relacionar-se bem com os clientes, é estabelecer um bom relacionamento com as empresas contratadas para a execução de serviços, visto que é através delas que o objeto contratado efetivamente é realizado, uma vez que são elas que

contratam, administram, alocam e remuneram os trabalhadores necessários à execução dos contratos.

Para que os relacionamentos entre os fiscais de contratos e as empresas contratadas não sejam maculados por dúvidas, rumores, suspeitas e conflitos é imprescindível que o representante da Administração mantenha uma postura firme, objetiva e, sobretudo, transparente. A comunicação formal, neste caso, é a mais recomendada.

- ✓ **Relacionamento com os trabalhadores** - apesar das restrições legais impostas ao fiscal de contratos em seus relacionamentos com os trabalhadores das empresas contratadas e que visam, principalmente, evitar a caracterização de **pessoalidade** e **subordinação**, o representante da Administração deve criar condições para que os trabalhadores vinculados à execução dos contratos possam ter acesso a todas as informações necessárias ao cumprimento de suas tarefas, dirimir suas dúvidas sobre as responsabilidades inerentes a cada uma das partes envolvidas nas contratações e, ainda, relatar eventuais falhas ou desmandos cometidos pela empresas contratadas na gestão de seus funcionários.

Assim como nos relacionamentos com as empresas, o comportamento dos fiscais de contrato em relação aos trabalhadores das empresas contratadas deve ser pautado pela objetividade e transparência.

- ✓ **Planejamento da execução dos serviços** - ainda que todas as informações necessárias à execução dos serviços contratados devam estar contidas e detalhadas nos respectivos *projetos básicos*, é responsabilidade do fiscal o planejamento da operacionalização dos serviços, através da análise do ambiente interno e externo e do mapeamento de potenciais necessidades não contempladas na contratação, com vistas à melhor alocação dos recursos disponíveis, de forma a possibilitar o cumprimento de metas e prazos e o atendimento às demandas não-rotineiras.

✓ **Flexibilidade** - são muitas as variáveis que podem impactar a prestação dos serviços contratados, especialmente na Administração Pública. Cortes e contingenciamentos orçamentários, mudanças de políticas e estratégias de governo, alterações na legislação, surgimento de novas demandas e problemas com as empresas contratadas são alguns dos fatores que podem afetar o planejamento e a execução dos serviços. Desta forma, o fiscal de contratos precisa ter capacidade de adaptação e resposta às mudanças, zelando pelos interesses da Administração.

Ser flexível, no entanto, não significa ser leniente, condescendente, submisso ou volúvel. O comportamento do fiscal de contratos, assim como de qualquer outro agente público, deve ser pautado pela legalidade. Dentro desta legalidade, entretanto, é dever do fiscal de contratos buscar alternativas para a superação das eventuais dificuldades, de forma a possibilitar a obtenção dos melhores resultados para a Administração e, conseqüentemente, para a sociedade que ela representa.

✓ **Aferição da qualidade dos serviços** - como já foi destacado neste estudo, as contratações analisadas não contemplam, para fins de pagamento, mecanismos de aferição da qualidade dos serviços prestados. O preenchimento dos postos de trabalho, na forma prevista nos projetos básicos, é o item que normalmente merece maior peso na verificação do cumprimento das condições pactuadas nos contratos. Isto não deve impedir, no entanto, que os fiscais de serviços adotem rotinas e estabeleçam indicadores, em conformidade com as especificidades de cada serviço, que tenham por objetivo mensurar a qualidade dos serviços prestados.

Especialmente nos serviços em que os trabalhadores estão em contato direto com os usuários - e que compõem a maior parte das contratações estudadas, como, por exemplo, motoristas, auxiliares de limpeza, ascensoristas, recepcionistas, porteiros e vigilantes - apresentação, postura, cordialidade e presteza são requisitos

profissionais indispensáveis e que podem servir como indicadores para a aferição da qualidade dos serviços, ainda que seja difícil mensurar objetivamente estes comportamentos. Esta aferição pode ser feita *in loco* pelo fiscal ou por seus auxiliares ou pelos próprios usuários, mediante o preenchimento de formulários de pesquisa de satisfação.

- ✓ **Aferição do cumprimento das obrigações trabalhistas** - pagamentos de salários e benefícios nos prazos estabelecidos em lei; concessão de férias e abonos legais; recolhimento das contribuições ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS; assinatura e atualização dos registros de informações nas Carteiras de Trabalho e Previdência Social - CTPS são, basicamente, as obrigações trabalhistas das empresas contratadas que o fiscal de contratos deve verificar mensalmente. Esta verificação se dá através da exigência de apresentação, por parte das empresas, das folhas e comprovantes de pagamentos, das guias de recolhimento, de relatórios e planilhas de concessão de férias, além da inspeção, por amostragem, das carteiras de trabalho dos profissionais vinculados à execução dos contratos.
- ✓ **Aferição do cumprimento das obrigações previdenciárias** - este item se refere ao recolhimento das contribuições mensais patronais e dos trabalhadores ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. A apresentação das guias autenticadas de recolhimento do INSS, juntamente com as guias do FGTS, referentes ao mês de competência anterior ao da prestação dos serviços, é condição para liberação, por parte do fiscal de contratos, do pagamento dos serviços prestados. O descumprimento destas obrigações por parte das empresas é uma falta especialmente grave, pois impede ou retarda o recebimento, por parte dos trabalhadores, de seus benefícios previdenciários, como já foi destacado neste trabalho.
- ✓ **Aferição do cumprimento das obrigações fiscais e tributárias** - a verificação da regularidade das empresas contratadas quanto às suas obrigações fiscais e tributárias é feita pelo fiscal de contratos, através

de consulta, *on line*, ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF.

As empresas que contratam com a Administração Pública devem manter atualizada sua situação cadastral junto ao SICAF. Para tanto devem renovar periodicamente a validade das certidões, emitidas pelos órgãos fazendários federal, estadual e municipal, que comprovem sua regularidade fiscal e tributária.

Ao constatar quaisquer irregularidades na situação fiscal e tributária das empresas contratadas, o fiscal de contratos deve prontamente comunicá-las formalmente do ocorrido e cobrar providências imediatas para a regularização das pendências, que podem impedir ou retardar o pagamento dos serviços prestados e, caso persistam, determinar a rescisão unilateral dos contratos pela Administração, com a conseqüente aplicação das penalidades previstas na legislação.

- ✓ **Aferição do cumprimento das normas de disciplina e operacionalização dos serviços** - as normas a que se refere este item devem estar contidas no projeto básico de cada contratação e dizem respeito à forma como devem se apresentar e comportar os trabalhadores das empresas contratadas na execução de suas atividades. Cabe às empresas contratadas, através de seus representantes junto às contratantes, dar ciência e cobrar de seus trabalhadores a observância destas normas, indispensáveis à boa execução dos serviços.

Postura profissional adequada, respeito aos usuários e ao patrimônio da Instituição, zelo com equipamentos e ferramentas utilizados, são algumas das normas disciplinares que devem ser observadas pelos prestadores de serviço, além, obviamente, da observância às normas específicas referentes ao exercício da profissão, como, por exemplo, o Código de Trânsito Brasileiro pelos motoristas.

Cumprimento das jornadas de trabalho, correta utilização dos equipamentos e ferramentas necessários à execução dos serviços, utilização (quando prevista) de identificação funcional, uniformes

e/ou equipamentos de proteção individual e coletiva (EPIs e EPCs), são exemplos de normas de operacionalização dos serviços que devem ser respeitadas pelos trabalhadores.

Quando da verificação de descumprimentos destas normas o fiscal de contratos deve notificar formalmente as empresas contratadas, exigindo providências para que as falhas verificadas não voltem a ocorrer.

Os dados obtidos através das respostas dos participantes constam da **Tabela 9**:

Tabela 9 - Notas atribuídas pelos participantes às suas competências

Atividades	Notas dos participantes (P nº = Participante nº)															Média
	P 1	P 2	P 3	P 4	P 5	P 6	P 7	P 8	P 9	P 10	P 11	P 12	P 13	P 14	P 15	
Relacionamento com os clientes	5	5	5	4	5	4	5	5	4	4	1	5	4	5	4	4,3
Relacionamento com a contratada	5	3	4	4	4	3	4	5	4	3	1	5	4	4	3	3,7
Relacionamento com trabalhadores	5	4	5	4	5	4	5	4	4	4	1	5	4	4	4	4,1
Planej. execução dos serviços	5	4	4	4	4	4	4	4	3	3	1	5	4	5	3	3,8
Flexibilidade	5	4	3	4	4	4	3	4	4	3	1	5	3	5	3	3,7
Aferição qualidade dos serviços	5	2	4	4	4	3	4	1	3	2	1	5	3	5	3	3,3
Aferição das obrig. trabalhistas	4	4	5	4	5	4	5	5	4	2	1	5	2	4	3	3,8
Aferição das obrig. previdenciárias	3	4	5	4	5	4	5	5	4	3	1	5	1	4	3	3,7
Aferição das obrig. fiscais e tributárias	3	3	5	4	5	4	5	5	3	3	1	5	1	5	3	3,7
Aferição disciplina/ operacionalização	5	4	5	4	4	4	4	4	3	3	1	5	1	5	3	3,7
Média	4,5	3,7	4,5	4,0	4,5	3,8	4,4	4,2	3,6	3,0	1,0	5,0	2,7	4,6	3,2	3,8

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos nos questionários.

A análise da tabela permite concluir que, em que pese o fato de um dos participantes da pesquisa ter atribuído nota mínima ao seu desempenho em todos os itens avaliados, a auto-avaliação indicou que o desempenho médio do conjunto de fiscais de contratos de prestação de serviços contínuos da Dirac em cada item avaliado pode ser considerado bom, assim como o desempenho médio individual no conjunto de itens avaliados, cabendo destacar, apenas, que a **aferição da qualidade dos serviços** foi o item que recebeu a menor nota média entre todos os avaliados, provavelmente em função das dificuldades já relatadas.

Sessão 3 – Avaliação do Pregão Eletrônico

Pergunta 3.1 - Como você classificaria seu nível de conhecimento sobre o pregão eletrônico?

As alternativas de resposta a esta pergunta eram: “deficiente”; “razoável”; “satisfatório” ou “excelente”. Ainda que os participantes da pesquisa não sejam diretamente responsáveis pela realização das licitações por pregão eletrônico, é importante que eles conheçam os procedimentos que envolvem uma contratação licitada por esta ferramenta, considerando suas implicações no exercício da atividade de fiscalização de contratos.

De acordo com os dados coletados, cinco (33,3%) dos participantes da pesquisa consideraram **deficiente** seu nível de conhecimento deste instrumento licitatório. Outros cinco (33,3%) participantes classificaram como **razoável** e os cinco (33,3%) restantes classificaram como **satisfatório** seu nível de conhecimento do tema.

Pergunta 3.2 - Você é ou foi fiscal de alguma contratação com empresas localizadas em outros estados ou municípios distantes do local de prestação dos serviços?

As possibilidades de resposta a esta pergunta eram: “sim” ou “não”. Caso o participante da pesquisa respondesse afirmativamente à questão, ele deveria responder também às perguntas 3.3 e 3.4. Caso sua resposta fosse negativa, ele deveria ignorar as duas perguntas seguintes, passando diretamente à pergunta 3.5.

O objetivo desta pergunta, em conjunto com as duas perguntas seguintes, era verificar a hipótese de que a distância entre a localização da sede das empresas contratadas e o local onde os serviços eram efetivamente executados contribuía para o aparecimento de problemas de execução dos contratos de serviços contínuos com residência de mão-de-obra. Este assunto foi abordado inicialmente neste trabalho na **análise da instrução processual**.

Dos quinze participantes da pesquisa, oito (53,3%) responderam **não** e sete (46,7%) responderam **sim** à pergunta.

Pergunta 3.3 - O fato da empresa contratada ser de outra localidade trouxe problemas à execução do contrato?

À semelhança da pergunta anterior, as possibilidades de resposta a esta pergunta eram: “sim” ou “não”. Caso a resposta fosse **positiva** o participante da pesquisa deveria responder à pergunta seguinte, caso contrário deveria passar à pergunta 3.5.

Dos sete participantes da pesquisa que responderam afirmativamente à pergunta anterior, cinco (71,4%) responderam **sim** e dois responderam **não** (28,6%) a esta questão.

Cabe ressaltar, que um dos participantes que respondeu negativamente à questão anterior e que não deveria responder às perguntas 3.3 e 3.4, respondeu a ambas. A possível explicação para este fato é que, apesar de não ter sido responsável direto pela fiscalização de um contrato com empresa sediada em local distante do local de prestação dos serviços, este profissional tenha participado de alguma forma na gestão de contratos com tal peculiaridade. Sua resposta a esta pergunta também foi **sim**.

Pergunta 3.4 - Por favor, descreva de forma resumida os problemas ocorridos.

Como se tratava de questão aberta, os participantes da pesquisa que a responderam puderam discorrer livremente sobre os aspectos que consideravam problemáticos na contratação de empresas sediadas em local distante de onde os serviços eram executados. As respostas dos seis participantes que responderam afirmativamente à pergunta anterior constam da **Tabela 10**:

Tabela 10 - Problemas referentes à localização das empresas

Participante	Descrição dos problemas
1	Pouco relacionamento com o preposto; demora nos atendimentos de urgência; demora no fornecimento de materiais; dificuldade de realização de reuniões presenciais.
2	Problemas de comunicação; demora na entrega de insumos e documentos; ausência da empresa perante seus trabalhadores; dificuldades de fiscalização.
5	Demora no atendimento das solicitações; falta de uma pessoa com poder de decisão no local de prestação dos serviços; dificuldade no relacionamento por conta da distância, tendo como consequência a realização de poucas reuniões entre contratante e contratada.
6	Dificuldade de comunicação; ausência do setor administrativo da contratada para resolução de problemas com rapidez.
11	Dificuldade na cobertura de faltas; dificuldade de acesso dos trabalhadores à sede da empresa para resolução de problemas, sobrecarregando a fiscalização.
12	Informação chega com atraso; preposto não tem resposta imediata; falta de alguém com poder de decisão.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos nos questionários.

Ainda que redigidas de forma diferente, as respostas dos participantes podem ser agrupadas, de acordo com a natureza dos problemas, em seis grandes grupos, conforme disposto na **Tabela 11**:

Tabela 11 - Classificação dos problemas referentes à localização das empresas

Grupos de problemas	Respostas dos participantes
Comunicação e informação	Problemas de comunicação; dificuldade de comunicação; informação chega com atraso; preposto não tem resposta imediata.
Retardamento da execução	Demora nos atendimentos de urgência; demora no fornecimento de materiais; demora na entrega de insumos e documentos; demora no atendimento das solicitações.
Tomada de decisões	Falta de uma pessoa com poder de decisão no local de prestação dos serviços; falta de alguém com poder de decisão.
Relacionamento com as contratadas	Pouco relacionamento com o preposto; dificuldade de realização de reuniões presenciais; dificuldade no relacionamento por conta da distância, tendo como consequência a realização de poucas reuniões entre contratante e contratada.
Contato com os trabalhadores	Ausência da empresa perante seus trabalhadores; ausência do setor administrativo da contratada para resolução de problemas com rapidez; dificuldade de acesso dos trabalhadores à sede da empresa para resolução de problemas, sobrecarregando a fiscalização.
Operacionalização dos serviços	Dificuldades de fiscalização; dificuldade na cobertura de faltas.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos nos questionários.

De acordo com as respostas dos participantes da pesquisas às perguntas 3.2, 3.3 e 3.4, pode-se concluir que, apesar do notório avanço das tecnologias e ferramentas de comunicação e informação nos últimos anos, a contratação de empresas sediadas em locais distantes do local da prestação dos serviços ainda causa uma série de problemas e transtornos à gestão e à execução dos contratos de prestação de serviços contínuos, com residência de mão-de-obra.

Pergunta 3.5 - Em termos gerais, como você classificaria a adequação da utilização do pregão eletrônico para a contratação de serviços contínuos?

As possibilidades de resposta para esta pergunta eram: “inadequada”; “adequada com restrições”; “plenamente adequada” ou “não sei”.

Todos os participantes da pesquisa responderam a esta questão, sendo que nove (60,0%) deles classificaram como **adequada com restrições** e dois (13,3%) deles consideram **inadequada** a utilização do pregão eletrônico nas licitações para contratação de serviços contínuos, com residência de mão-de-obra. A resposta dos outros quatro (26,7%) participantes da pesquisa à pergunta foi **não sei**.

Pergunta 3.6 - Em função de sua resposta à questão 3.5, descreva resumidamente, por favor, o que você considera inadequado na utilização do pregão eletrônico.

Dos onze participantes da pesquisa que consideraram que as licitações por pregão eletrônico não são totalmente adequadas para contratação de serviços contínuos, com residência de mão-de-obra, apenas um não respondeu a esta pergunta. Desse modo, as críticas dos outros dez participantes da pesquisa encontram-se na **Tabela 12**:

Tabela 12 - Críticas ao pregão eletrônico

Participantes	Descrição das inadequações
1	Transparência entre os concorrentes; autenticidade da documentação e habilitação pelos concorrentes.
2	Possibilidade de contratação de empresas sediadas em localidades distantes, pelos problemas já citados; possibilidade de ocorrência de custos muito baixos e a dificuldade de aferição de sua exequibilidade.
3	Considera que o pregão deveria ser utilizado apenas para a aquisição de bens e serviços comuns e não para serviços de engenharia e manutenção de alta complexidade.
5	Possibilidade de participação de empresas não domiciliadas no local de prestação dos serviços
6	Contratação de empresas sem qualificação e capacidade técnica; contratações com custos muito reduzidos; contratação de empresas de pequeno porte, sem capacidade gerencial para administrar grandes contingentes de trabalhadores; contratação de empresas de outras localidades.
7	Casos em que a contratada, por não possuir uma estrutura forte no local de prestação do serviço ou em sua sede, não tem capacidade resolutive para atender à distância a solução de problemas administrativos e de fornecimento de insumos.
9	Foco excessivo no menor preço e não no melhor preço, o que acarreta problemas de execução e o não cumprimento das obrigações da contratada para com seus trabalhadores; possibilidade de empresas não domiciliadas no local de prestação dos serviços virem a vencer as licitações.
13	Dificuldade de avaliação prévia da capacitação da empresa a ser contratada, tendo em vista o foco no menor preço.
14	Possibilidade de não detalhamento de aspectos técnicos de serviços de manutenção
15	Possibilidade de contratação de empresas de outros estados, ocasionando problemas para a fiscalização.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos nos questionários.

A análise das respostas permite concluir que a crítica mais recorrente foi à possibilidade de contratação de empresas sediadas em locais distantes do local de prestação dos serviços, em função dos problemas já apontados. Esta inadequação foi apontada por cinco (50,0%) dos participantes que responderam à questão (participantes 2, 5, 6, 9 e 15).

O foco excessivo no menor preço foi considerado uma inadequação do pregão eletrônico por quatro (40,0%) dos participantes da pesquisa (participantes 2, 6, 9 e 13).

A possibilidade de contratação de empresas de pequeno porte, estrutura reduzida e capacidade gerencial deficiente foi considerada uma inadequação do pregão eletrônico por dois (20,0%) dos participantes da pesquisa (participantes 6 e 7).

A utilização do pregão eletrônico para a contratação de serviços de manutenção de maior complexidade técnica foi apontada como inadequada por dois (20,0%) dos participantes da pesquisa (participantes 3 e 14). Cabe esclarecer que, de acordo com o previsto no Art. 1 do decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 (BRASIL, 2005), o pregão eletrônico destina-se à aquisição, no âmbito da União, de **bens e serviços comuns**. A definição, entretanto, do que é ou não **comum** é carregada de certo grau de subjetividade, visto não existirem critérios objetivos para esta classificação, em que pese o disposto no Parágrafo 1º do Art. 2 do mesmo dispositivo legal: “

§ 1º Consideram-se bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado.

Dessa forma, considerando a celeridade dos procedimentos e a possibilidade de obtenção de preços mais baixos, os órgãos públicos decidem, por vezes, utilizar o pregão eletrônico em licitações para contratação de serviços que envolvem maior complexidade técnica, como, por exemplo, os serviços de engenharia e de manutenção.

A possibilidade de contratação de empresas sem qualificação e capacidade técnica foi objeto de crítica por um (10,0%) dos participantes da pesquisa (participante 6).

Um dos participantes da pesquisa (participante 1) apontou as seguintes inadequações na utilização do pregão eletrônico: “transparência entre os concorrentes” e “autenticidade da documentação e habilitação pelos concorrentes”. Não ficou claro, entretanto, se o participante considerava que os itens a que ele se referiu eram um problema em si ou se a crítica era a **falta** dos mesmos nos procedimentos licitatórios por pregão eletrônico.

Capítulo 4 - Conclusão e proposta de intervenção

Realizadas todas as etapas e procedimentos metodológicos previstos, pode-se concluir que as hipóteses que nortearam a elaboração dos quatro primeiros objetivos específicos deste estudo foram, efetivamente, demonstradas, sendo possível afirmar que:

- ✓ Deficiências nos instrumentos convocatórios (editais) e seus anexos podem realmente contribuir para a ocorrência de problemas na execução e na gestão dos contratos de serviços contínuos, com residência de mão-de-obra.
- ✓ O foco excessivo no menor preço e a conseqüente redução de custos diretos nas contratações licitadas por pregão eletrônico podem, sem dúvida, ter impactos negativos na qualidade dos serviços prestados e nas relações entre patrão (empresa contratada) e empregados (prestadores de serviços).
- ✓ A utilização do pregão eletrônico para contratações de serviços contínuos, com residência de mão-de-obra, ainda que considerada adequada pelos profissionais de compras entrevistados, é objeto de restrições e críticas por grande parte dos fiscais de contratos que participaram da pesquisa.
- ✓ Apesar dos esforços e investimentos da Dirac na capacitação de seus profissionais, ainda existem importantes lacunas que precisam ser preenchidas visando o aprimoramento das competências dos pregoeiros e fiscais de contratos.

Neste sentido, em consonância ao escopo do Mestrado Profissional em Política e Gestão de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, será apresentada a seguir a proposta de intervenção, constituída de diversas inovações incrementais nos procedimentos que envolvem a licitação, a contratação, a gestão e a fiscalização de serviços contínuos, com residência de mão-de-obra, pela Diretoria de Administração do Campus - Dirac.

Embora as medidas propostas tenham sido elaboradas visando a superação ou a minimização de problemas e deficiências específicos da Dirac, considera-se que algumas

delas podem vir a ser utilizadas por outros órgãos, visto que a terceirização de serviços encontra-se amplamente difundida em toda a Administração Pública Federal.

4.1 Inovações incrementais propostas

As propostas de inovações (destacadas em negrito) estão agrupadas em função dos problemas e deficiências detectados em cada etapa do trabalho de pesquisa, considerando, sobretudo, as limitações de ordem legal e a possibilidade de implementação das mesmas. Deste modo, não serão apresentadas neste trabalho proposições para a superação de todos os problemas verificados, visto que as possíveis soluções para alguns deles estão além da governabilidade da Dirac e até mesmo da instituição Fiocruz.

Cumprе destacar, ainda, que algumas das medidas propostas foram elaboradas com base em sugestões dos próprios participantes da pesquisa.

4.1.1 Problemas verificados na análise da instrução processual

Os principais problemas encontrados na instrução processual dos oito processos administrativos analisados estão listados abaixo, assim como as respectivas propostas de melhorias incrementais, quando cabíveis:

- ✓ Deficiências nas estimativas de custos das contratações - Para que as estimativas de custos das futuras contratações cumpram verdadeiramente com o propósito de auxiliar o pregoeiro na verificação da exequibilidade das propostas comerciais e no estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços ofertados pelos licitantes, é imprescindível que as mesmas reflitam fielmente a realidade do mercado. Desse modo, considerando as dificuldades já relatadas no que tange à obtenção de propostas junto às empresas exclusivamente para fins de estimativa, **recomenda-se que a Administração utilize-se de todas as alternativas disponíveis - que incluiriam a consulta a outros órgãos públicos e a pesquisa dos preços já praticados pela própria Unidade em contratações semelhantes - de forma conjunta**, reduzindo assim sua

dependência em relação à boa vontade das empresas e proporcionando maior consistência às estimativas de custos.

Cabe ressaltar que recentemente foi editada pela Diretoria da Dirac uma norma (Norma Operacional nº03 de 20/10/2010 - anexo VII) com finalidade específica de disciplinar os procedimentos relativos à pesquisa de mercado para aquisição de materiais e contratações de serviços no âmbito da Unidade. Esta norma, que encontra-se vigente, é bastante detalhada e abrangente. No entanto, prevê a consulta a outros órgãos públicos apenas para estimativa de custos de aquisição de materiais e equipamentos. Ainda que, devido às especificidades de cada órgão, seja difícil comparar os preços de serviços contratados, considera-se que esta alternativa não deve ser simplesmente descartada, sobretudo quando se tratar de serviços de menor complexidade.

- ✓ Ausência de planilha de custos da Administração - a Norma Operacional nº03/2010, acima citada, torna obrigatória a elaboração da planilha de custos da Administração, com base na média dos preços pesquisados, para as futuras contratações de serviços da Dirac. Neste sentido, este é um problema que tende a ser superado com o cumprimento da norma. **Recomenda-se, no entanto, à semelhança do item anterior, que para a estimativa de custos que embasará a elaboração da planilha da Administração sejam consideradas também, sempre que possível, as consultas realizadas junto a outros órgãos públicos.**
- ✓ Ausência de manual de orientação sobre o preenchimento das planilhas - **recomenda-se que em todas as futuras contratações de serviços contínuos, com residência de mão-de-obra da Dirac seja disponibilizado aos licitantes, como anexo do instrumento convocatório, um manual de orientação para o preenchimento das planilhas de custos.** Este manual deve ser elaborado pelo Serviço de Compras da Unidade, com o auxílio, quando necessário, do requisitante dos serviços, de forma a contemplar todas as peculiaridades de cada

serviço e todas as informações necessárias às empresas para o preenchimento das planilhas de custos.

- ✓ Falta de critério na exigência de garantia contratual - os critérios e procedimentos para exigência de garantia contratual estão previstos no Art. 56 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) e no Inciso XIX do Art. 19 da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 (BRASIL, 2008). Entretanto, considerando a magnitude, a gravidade e a frequência dos problemas que a Dirac enfrentou nos últimos anos, sobretudo em função da inadimplência de empresas contratadas para com suas obrigações trabalhistas, **recomenda-se que a garantia contratual seja exigida em todas as futuras contratações de serviços contínuos, com residência de mão-de-obra, nos percentuais máximos estipulados em lei.**
- ✓ Definição de critérios de pagamentos sem a incorporação da dimensão da qualidade - apesar de, como já foi relatado neste estudo, grande parte das contratações da Dirac se constituir de serviços de natureza presencial, onde a ocupação dos postos é o principal parâmetro considerado para cálculo da remuneração das empresas pela prestação dos serviços, **recomenda-se que a Unidade, nas futuras contratações de serviços, adote também indicadores de qualidade dos serviços, que deverão ser construídos pelos gestores das áreas requisitantes, considerando as características das contratações pretendidas e as necessidades e expectativas dos usuários, quando possível.** Estes indicadores não necessariamente terão impactos sobre o pagamento dos serviços prestados, visto que isto deverá ser definido caso a caso, em função, inclusive, do risco de que as variações sobre a remuneração das empresas venham a penalizar injustamente seus trabalhadores.

A importância fundamental da aferição da qualidade dos serviços reside no entendimento de que esta ferramenta pode proporcionar relevantes subsídios à tomada de decisões dos gestores quanto aos rumos de cada contratação.

Deve-se destacar que a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 (BRASIL, 2008), prevê, no Inciso VII de seu Art. 15, que deverá constar dos projetos básicos para contratação de serviços, “a metodologia de avaliação da qualidade e aceite dos serviços executados”. Já no Inciso X do mesmo artigo é recomendada a adoção, sempre que possível, de um instrumento de mensuração denominado Acordo de Níveis de Serviço, na forma prevista no Inciso XVII do mesmo artigo e no Anexo II da referida instrução normativa.

- ✓ Número excessivo de apontamentos da Procuradoria Federal aos editais - grande parte destes apontamentos decorre de problemas de digitação, redação e enquadramento legal, conforme já demonstrado neste trabalho. Para minimizar a ocorrência destes erros, **recomenda-se que o Serviço de Compras da Dirac, responsável pela elaboração e encaminhamento dos instrumentos convocatórios à Procuradoria Federal, realize uma revisão do seu banco de editais, buscando a padronização destes instrumentos, no que for possível, de acordo com o tipo de aquisição ou contratação que a Unidade costuma fazer.** Dessa forma, haveria, por exemplo, minutas padronizadas para aquisição de material de expediente; para aquisição de bens permanentes; para contratação de serviços de engenharia; para a contratação de serviços eventuais; para contratação de serviços contínuos, com ou sem residência de mão-de-obra, etc., restringindo-se assim as necessidades de modificações apenas ao que for específico de cada contratação.

Deve-se destacar, ainda, que a exigência de atestados de capacidade técnica, assim como sua compatibilidade, foi objeto de diversos apontamentos por parte da Procuradoria Federal nos processos analisados neste trabalho. Diante disto e considerando que o atestado de capacidade técnica pode se constituir em uma importante ferramenta para que a Administração possa se certificar da experiência, aptidões e competências das empresas que com ela pretendem contratar, **recomenda-se também que a Dirac não descarte sua utilização, mas que sua exigência seja precedida de estudos detalhados, caso a caso,**

possibilitando assim que este instrumento cumpra com seu propósito e não venha a se transformar em mais um entrave aos procedimentos licitatórios.

- ✓ Número excessivo de questionamentos e tentativas de impugnação por parte dos licitantes - considera-se que as medidas propostas em relação à estimativa de custos, manual de orientação para preenchimento das planilhas, padronização dos editais e adequação das exigências de atestados de capacidade técnica tenham o potencial de reduzir drasticamente os questionamentos e tentativas de impugnação aos editais.
- ✓ Falta de identificação do responsável pela análise das planilhas de custos - **recomenda-se que os responsáveis pela análise das planilhas de custos, mesmo quando integrantes da equipe do pregoeiro, sejam formalmente identificados nos autos processuais**, de forma a facilitar o saneamento de eventuais dúvidas e, se for o caso, a apuração de responsabilidades por possíveis incorreções.
- ✓ Deficiências no registro das ocorrências verificadas na execução dos contratos - **recomenda-se que os fiscais de contratos formalizem em registro próprio, de acordo com o previsto na legislação, todas as ocorrências de não-conformidades verificadas na execução dos contratos, com posterior anexação das cópias desses registros aos autos processuais.**
- ✓ Problemas na aplicação de penalidades - de acordo com o que foi explicitado neste estudo, considera-se que as sanções previstas na legislação, aplicáveis às empresas contratadas, não são totalmente adequadas aos propósitos da Administração. Não existe solução para este problema, nos limites de governabilidade da Unidade ou da Fiocruz. Sugere-se aos fiscais de contrato que não deixem de utilizar-se da aplicação das penalidades legais nos casos de inadimplementos contratuais, sob pena de serem acusados de omissão pelos órgãos de

controle, mas que esta aplicação seja precedida de ampla reflexão sobre as conseqüências que terá na continuidade das contratações.

- ✓ Problemas de execução decorrentes da localização das empresas contratadas - mais um problema cuja solução está além dos limites de governabilidade dos órgãos contratantes. Um dos objetivos da utilização do pregão eletrônico nas licitações é justamente ampliar o acesso das empresas às contratações públicas, através da utilização dos recursos de tecnologia da informação que permitem às mesmas a participação, à distância, em licitações realizadas em qualquer ponto do país. Deve-se ressaltar, apenas, que os fiscais de contratos com empresas sediadas em locais distantes de onde o serviço é prestado devem ter ainda mais atenção no exercício de suas atividades, em vista dos problemas já relatados neste trabalho.

4.1.2 Problemas verificados na análise das planilhas de custos

O grande problema detectado através da análise das planilhas de custos dos processos objeto deste estudo foi o subdimensionamento de custos. É um problema de difícil solução, pois como foi explicado, a própria dinâmica do pregão eletrônico estimula a competição acirrada entre os licitantes e a drástica redução de custos. A verificação da exequibilidade desses custos também não é tarefa fácil. Conseqüentemente, a desclassificação de empresas por possíveis subdimensionamentos de custos torna-se uma decisão dotada de muita complexidade e responsabilidade, o que leva a Administração a muitas vezes contratar as empresas mesmo com a expectativa de que as mesmas não terão condições de honrar seus encargos contratuais.

Para a minimização da ocorrência deste problema, entende-se que algumas das medidas já propostas, como a adequação dos procedimentos para estimativas de custos e o estabelecimento de patamares mínimos de aceitação de propostas seriam importantes.

As alterações e inclusões produzidas pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 03/2009 (BRASIL, 2009) à Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 (BRASIL, 2008), especialmente o Art. 19-A, facultam à Administração, em suas contratações de serviços contínuos, com residência de mão-de-obra, a adoção de alguns dispositivos de

proteção ao trabalhador que impedem que as empresas se utilizem indevidamente de verbas destinadas à amortização de futuros custos trabalhistas, como férias, décimo-terceiro salário e verbas rescisórias. Esta era prática bastante utilizada pelas empresas para obter lucro e fazer face às despesas correntes em contratações com valores subdimensionados.

Desse modo, recomenda-se que a Dirac utilize em suas futuras contratações de serviços dessa natureza as inovações trazidas pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 03/2009 (BRASIL, 2009), em especial a exigência de abertura de conta vinculada para depósitos de verbas trabalhistas e rescisórias e a prerrogativa de executar diretamente aos trabalhadores terceirizados o pagamento de salários e demais verbas trabalhistas, em caso de inadimplemento das contratadas, com o respectivo desconto dos valores nas faturas a elas devidas.

Cumprе esclarecer que a Dirac já vem, desde meados de 2010, utilizando-se destes mecanismos de proteção aos trabalhadores terceirizados em seus novos contratos de prestação de serviços contínuos, com residência de mão-de-obra. Entretanto, a Unidade ainda vem enfrentando algumas dificuldades de operacionalização destes dispositivos, especialmente no que se refere à conta vinculada para depósito de verbas trabalhistas e rescisórias. Por ser um instrumento realmente inovador sua utilização ainda suscita muitas dúvidas, não apenas por parte dos fiscais de contrato, como também das empresas e das próprias instituições bancárias responsáveis por sua abertura e manutenção.

4.1.3 Problemas apontados pelos entrevistados (pregoeiro e equipe)

Grande parte dos problemas relatados pelos entrevistados diz respeito a demandas de capacitação e atualização de conhecimentos necessários à execução de suas atividades. Neste sentido, **recomenda-se que a Dirac, através de seu Serviço de Recursos Humanos - SRH, elabore um programa de capacitação específico para os profissionais de compras que contemple, no mínimo, os seguintes tópicos:**

- ✓ **Inovações da IN SLTI/MPOG nº 02/2008 (BRASIL, 2008) e suas respectivas alterações.**

- ✓ **Técnicas de elaboração e análise de planilhas de custos e formação de preços.**
- ✓ **Técnicas para verificação da exequibilidade de propostas comerciais.**
- ✓ **Inovações da Lei Complementar nº 123/2006 (BRASIL, 2006).**
- ✓ **Parâmetros legais para a exigência de atestados de capacidade técnica.**

Para algumas outras dificuldades relatadas pelos profissionais de compras entrevistados - como legislações conflitantes; tratamento generalístico da legislação; foco excessivo do pregão eletrônico no menor preço; possibilidade de uma mesma empresa vencer várias licitações; falta de rotatividade entre as contratadas; perda de agilidade dos procedimentos licitatórios em função do número excessivo de recursos impetrados pelos licitantes e interferência dos órgãos de controle externos - não são propostas medidas específicas, tendo em vista, mais uma vez, os limites de governabilidade. No entanto, considera-se que a adoção do conjunto de medidas já propostas possa reduzir significativamente a ocorrência dos problemas mencionados.

4.1.4 Problemas apontados pelos fiscais de contratos

De acordo com os dados coletados através da aplicação de questionários aos fiscais de contratos de serviços contínuos, com residência de mão-de-obra, constatou-se que existem importantes demandas de capacitação e aprofundamento de conhecimentos sobre procedimentos e técnicas inerentes às suas atividades. Neste contexto, **recomenda-se que a Dirac, através de seu Serviço de Recursos Humanos - SRH, elabore um programa de formação e capacitação contínua de fiscais de contratos e equipes de apoio à fiscalização, de preferência estruturado em módulos, de forma a atender não apenas às necessidades do conjunto de profissionais como também às necessidades específicas de cada indivíduo. Este programa deverá contemplar, no mínimo, os seguintes temas:**

- ✓ **Noções sobre licitações e contratos.**
- ✓ **Noções sobre pregão eletrônico.**

- ✓ **Análise de planilhas de custos e formação de preços.**
- ✓ **Elaboração de projetos básicos.**
- ✓ **Instrução processual e autuação de documentos.**
- ✓ **Responsabilidades da contratante.**
- ✓ **Responsabilidades da contratada.**
- ✓ **Deveres da fiscalização.**
- ✓ **Rescisão contratual.**
- ✓ **Aplicação de penalidades.**
- ✓ **Inovações da IN SLTI/MPOG nº 02/2008 (BRASIL, 2008) e suas respectivas alterações.**

Outra importante dificuldade apontada pelos fiscais de contratos diz respeito à sobrecarga de trabalho. De forma a possibilitar uma melhor divisão de tarefas e responsabilidades, **recomenda-se que a Unidade procure, através do programa de formação e capacitação a ser desenvolvido, habilitar novos profissionais para o exercício das atividades inerentes à fiscalização de contratos de serviços contínuos, com residência de mão-de-obra.**

Quanto às inadequações da utilização do pregão eletrônico relatadas pelos fiscais de contratos - como a possibilidade de contratação de empresas de localidades distantes ou de porte e estrutura incompatíveis com o objeto a ser contratado; o foco excessivo no menor preço e problemas de qualificação técnica - considera-se que a utilização do conjunto de medidas propostas tende a minimizar sua ocorrência.

Como derradeira recomendação, **considera-se que a Dirac deve buscar difundir entre seus gestores a enorme importância do planejamento e da antecipação das ações, em função das necessidades de contratações de serviços.** Significativa parcela dos problemas verificados neste estudo se deve à urgência de realização das licitações e contratações de serviços, decorrentes da detecção tardia de necessidades e problemas, retardando assim a tomada de decisões e a execução dos procedimentos inerentes a todo o processo de contratação.

Finalizando este trabalho de pesquisa, é relevante salientar a expectativa de que os esforços empreendidos ao longo desta difícil jornada venham a se constituir numa contribuição, ainda que pequena, para a melhoria das práticas de gestão da Dirac. Esta expectativa se fortalece ainda mais ao considerar o apoio recebido não apenas da Direção da Unidade como também dos diversos profissionais que se envolveram direta ou indiretamente com a elaboração deste estudo, a quem expresso minha imensa gratidão.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**; n. 10, Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1614>. Acesso em: 12 de abril de 2011

BAILY, Peter; FARMER, David *et al.* **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

BAPTISTA, T.W.F.; MACHADO, C.V.; LIMA, L.D. Responsabilidade do Estado e direito à saúde no Brasil: um balanço da atuação dos Poderes. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, V.14, n.3, Junho 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413>. Acesso em: 18 de maio de 2010.

BARROS, F.L. M. Princípios administrativos aplicados à licitação pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3175>>. Acesso em: 13 de maio de 2010.

BRASIL. Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT. Decreto-lei nº 5.542, de 1/05/1943. **Presidência da República**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del5452.htm>>. Acesso em: 24 de março de 2011.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 de março de 2010.

_____. Decreto nº 449, de 17/02/1992. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0449.htm>. Acesso em: 25 de março de 2011.

_____. Decreto nº 2.271, de 07/07/1997. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em: 18 de outubro de 2010.

_____. Decreto nº 3.722, de 09/01/2001. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3722.htm>. Acesso em: 25 de março de 2011.

_____. Decreto nº 3.931, de 19/09/2001. **Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm>. Acesso em: 15 de março de 2010.

_____. Decreto nº 5.450, de 31/05/2005. **Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>. Acesso em: 15 de março de 2010.

_____. Decreto-lei nº 2.300, de 21/11/1986. **Presidência da República.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del2300-86.htm>>. Acesso em: 15 de março de 2010.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006. **Presidência da República.** Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/LeisComplementares/2006/leicp123.htm>>. Acesso em: 26 de abril de 2011.

_____. Lei nº 7.418, de 16/12/1985. **Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L7418.htm>. Acesso em: 23 de março de 2011.

_____. Lei nº 8.883, de 08/06/1994. **Presidência da República.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L8883.htm>>. Acesso em: 15 de março de 2010.

_____. Lei nº 8666, de 21/06/1993. **Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 de março de 2010.

_____. Lei nº 9.648, de 27/05/1998. **Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9648cons.htm>. Acesso em: 15 de março de 2010.

_____. Lei nº 10.520, de 17/07/2002. **Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 15 de março de 2010.

_____. Lei nº 11.196, de 21/11/2005. **Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm>. Acesso em: 15 de março de 2010.

_____. Lei nº 11.481, de 31/05/2007. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm>. Acesso em: 15 de março de 2010.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: Bresser-Pereira, L. C. & Spink, P. (org.) **Reforma do estado e administração pública gerencial**, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

_____. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de administração Pública**, Rio de Janeiro, 42 (2), 2008: 391-410.

BRITO, Bartolomeu. Protesto de funcionários terceirizados da Fiocruz fecha a Leopoldo Bulhões em Manguinhos. **Jornal O Dia**. Disponível em: <http://odia.terra.com.br/portal/rio/html/2009/12/protesto_de_funcionarios_terceirizados_da_fiocruz_fecha_a_leopoldo_bulhoes_em_manguinhos_50299.html>. Acesso em: 12/04/2011

CARVALHO, Paulo C. S. Política de compras na administração pública brasileira. In: **RHS licitações - conteúdo**. São Paulo, ano 2005. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod=59>>. Acesso em: 05 de maio de 2010.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. São Paulo: Makron Books, 1993.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 2ª. ed. São Paulo: LTR, 2003.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. A qualidade na Lei de licitações: o equívoco de comprar pelo menor preço, sem garantir a qualidade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 38, jan. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=429>>. Acesso em: 17 de maio de 2010.

FIOCRUZ. Relatório de gestão 2009. **Portal Fiocruz**. Disponível em: <http://www.fiocruz.br/media/relatorio_gestao_2009.pdf>. Acesso em: 31 de março de 2011.

GADELHA, C.A.G. O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde. **Revista Ciência & Saúde Coletiva** 2003, 8 (2): 521-535.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

HEINRITZ, Stuart F.; FARRELL, Paul V. **Compras: princípios e aplicações**. São Paulo: Atlas, 1983.

IBGE. Comunicação Social. **Portal IBGE**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1830&id_pagina=1>. Acesso em: 31 de março de 2011.

_____. Comunicação Social. **Portal IBGE**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1514&id_pagina=1>. Acesso em: 12 de abril de 2010.

JÚNIOR, W.A.B. O Enunciado 331, item IV, do Tribunal Superior do Trabalho frente à Lei Nº 8.666/93. **DireitoNet**, Artigos, 2005. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1894/O-Enunciado-331-item-IV-do-Tribunal-Superior-do-Trabalho-frente-a-Lei-N-8666-93>>. Acesso em: 18 de outubro de 2010.

JUSTEN, M., Filho. (2005). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2005.

LACERDA, A.C. Globalização e o Brasil: riscos, oportunidades e desafios. **Revista de Economia & Relações Internacionais - FAAP**, Volume I, Número I, Julho de 2002. Disponível em: <http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/rel_01/lacerda.htm>. Acesso em: 12 de maio de 2010.

LORA, Ilse Marcelina Bernardi. Direitos fundamentais e responsabilidade da administração pública na terceirização de serviços. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1791, 27 maio 2008. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/11314>>. Acesso em: 19 de outubro de 2010.

MANIFESTANTES conversam com representantes da Fiocruz. **Jornal Extra**. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/rio/manifestantes-conversam-com-representantes-da-fiocruz-206195.html>>. Acesso em: 12/04/2011

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 1999.

MARTINS, Petrônio Garcia; ALT, Paulo Renato Campos. **Administração de materiais e recursos patrimoniais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2001

MAURANO, Adriana. A redefinição do papel do Estado e a introdução de novas figuras jurídicas no Direito brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 531, 20 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6073>>. Acesso em: 17 de maio de 2010.

OLIVEIRA, Francisco Antônio de. **Comentários aos enunciados do TST**. 5ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PIMENTEL, Desireé de Araujo. O Enunciado nº 331, IV, do TST e o regime próprio da Administração Pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 315, 18 maio 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5187>>. Acesso em: 18 de outubro de 2010.

RODRIGUES, Fábio Luís de Araújo. O inciso IV do Enunciado nº 331 do TST como ato violador de preceito fundamental da Constituição Federal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 65, maio 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4053>>. Acesso em: 18 de outubro de 2010.

SANTOS, Milton. A transição em marcha. In: **Por uma outra globalização**. Do pensamento único a consciência universal. São Paulo: Editora Record, 2000. (pg. 141 a 174)

SCHNELL, Fernando. A terceirização e a proteção jurídica do trabalhador. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 703, 8 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6855>>. Acesso em: 18 de outubro de 2010.

SEVERINO, A.J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2002.

TCU. Acórdão nº 1.782/2010 – Plenário. **Portal Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/pesquisa/acordaos/repositorio_acordaos/20100730/AC_1782_26_10_P.doc>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2011.

ANEXO I

CHECK-LIST

1. Verificar nos autos os seguintes itens:
 - a. Verificação da conformidade do projeto básico
 - b. Número de propostas utilizadas para a estimativa de custos
 - c. Existência de planilha de custos da Administração
 - d. Existência de manual de orientação para preenchimento da planilha de custos
 - e. Garantia contratual - tipo e percentual
 - f. Critério de pagamento - unidade de medida
 - g. Apontamentos da Procuradoria Federal ao edital
 - h. Questionamentos e/ou impugnações ao edital
 - i. Responsabilidade pela análise da proposta vencedora - fiscal; assessoria ou pregoeiro
 - j. Registro de ocorrências (falhas) na execução do contrato
 - l. Aplicação de penalidades à contratada
 - m. Localidade sede da empresa vencedora do pregão
 - n. Número de licitantes
 - o. Variação da proposta vencedora em relação à estimativa de custos

Obs. Os itens n. e o. não serão considerados para a análise da instrução processual, mas fornecerão dados para a análise das planilhas de custos.

ANEXO II

ROTEIRO PARA ENTREVISTA

Perguntas para os profissionais do Serviço de Compras da Dirac, ligados à preparação e à condução de pregões eletrônicos:

- 1- Há quanto tempo o senhor trabalha com pregão eletrônico?
 menos de 1 ano entre 1 e 2 anos mais de 2 anos
- 2- O senhor passou por treinamento formal para a execução de suas atividades?
 sim não
- 3- Como o senhor classifica seu nível de conhecimento do Decreto nº 5.450/2005, que regulamentou o pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União?
 adequado parcialmente adequado insuficiente outro
- 4- Como o senhor classifica seu nível de conhecimento da Instrução Normativa nº02/2008 (e suas respectivas alterações), que disciplina a contratação de serviços, continuados ou não no âmbito da União?
 adequado parcialmente adequado insuficiente outro
- 5- Como o senhor classifica sua qualificação, tanto para a elaboração do modelo de planilha de custos a ser utilizado nas licitações, como para a posterior análise e conferência da planilha apresentada pela empresa vencedora do certame?
 adequado parcialmente adequado insuficiente outro
- 6- Nas sessões de pregão eletrônico, para a contratação de serviços, costuma-se estabelecer um patamar de preço mínimo para a aceitação dos lances?
 sim não não sabe variável (explicitar)
- 7- Caso a resposta seja positiva, de que forma é calculado este patamar mínimo?
- 8- Caso a resposta seja negativa, de que forma é verificada a exequibilidade da proposta vencedora?
- 9- Quais as principais dificuldades que encontra na execução de suas atividades?
- 10- Qual a sua visão geral sobre a adequação do pregão eletrônico para contratações de serviços continuados?
- 11- Que sugestões o senhor daria para maior eficácia dos procedimentos?

Entrevistados: Pregoeiro e auxiliares.

ANEXO III

Modelo do questionário a ser aplicado

Este questionário tem por objetivo subsidiar o trabalho de pesquisa necessário à conclusão da dissertação do Mestrado Profissional em Política e Gestão de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde da Escola Nacional de saúde Pública Sergio Arouca - ENSP.

Os resultados deverão servir de base para a proposição de ações visando melhorar as condições institucionais para o desempenho das atividades de fiscalização de contratos de serviços contínuos.

Sua participação é muito importante para o alcance dos objetivos pretendidos na dissertação. Favor responder todas as questões de forma clara e precisa.

Informações Gerais:

1 – Não será necessário se identificar.

2 – A sua isenção e imparcialidade são imprescindíveis para uma fiel categorização das respostas.

3 – As questões foram elaboradas de forma simples e direta.

Agradeço antecipadamente sua participação e coloco-me à disposição para quaisquer esclarecimentos que se julgar necessários.

Atenciosamente,

Marcelo de Freitas

DIRAC/FIOCRUZ

Fone: (21) 2209-2109

Atores envolvidos

Informantes qualificados - fiscais de contrato de serviços contínuos com mão-de-obra residente da Diretoria de Administração do Campus - DIRAC

Sessão 1 – Capacitação dos fiscais

1.1 – Você já participou de algum evento de capacitação (fórum, seminário, curso ou treinamento) sobre fiscalização de contratos?

Sim Não Não sei

1.2 – Caso sua resposta tenha sido positiva, informe, por favor, há quanto tempo ocorreu sua última participação em um desses eventos. Caso a resposta tenha sido negativa, passe para a pergunta 1.4.

6 meses ou menos entre 6 e 12 meses entre 12 e 24 meses
 mais de 24 meses não sei

1.3 - Assinale quais os conteúdos foram abordados em evento (s) de capacitação de que tenha participado:

- | | | |
|--|------------------------------|------------------------------|
| a) noções gerais de licitações e contratos administrativos | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
| b) noções sobre elaboração de projetos básicos | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
| c) noções sobre análise de planilhas de custos | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
| d) responsabilidades da contratante | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
| e) responsabilidades da contratada | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
| f) deveres da fiscalização | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
| g) rescisão contratual | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
| h) aplicação de penalidades | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
| i) outro (especificar) _____ | | |

1.4 - Sobre qual destes conteúdos você consideraria importante aprofundar seus conhecimentos? Poderá ser assinalada mais de uma alternativa.

- | | | |
|--|------------------------------|------------------------------|
| a) noções gerais de licitações e contratos administrativos | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
| b) noções sobre elaboração de projetos básicos | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
| c) noções sobre análise de planilhas de custos | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
| d) responsabilidades da contratante | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
| e) responsabilidades da contratada | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
| f) deveres da fiscalização | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
| g) rescisão contratual | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |
| h) aplicação de penalidades | <input type="checkbox"/> Sim | <input type="checkbox"/> Não |

i) nenhum deles

j) outro (especificar) _____

1.5 - Como você classificaria o nível de atualização de seus conhecimentos sobre fiscalização de contratos?

muito bom bom satisfatório deficiente não sei

Sessão 2 – Experiência e desempenho da função

2.1 - Há quanto tempo você começou a exercer a função de fiscal de contratos de serviços contínuos?

menos de 1 ano entre 1 e 2 anos entre 2 e 3 anos entre 3 e 4 anos
 mais de 4 anos

2.2 - Você já exerceu esta função em quantos contratos?

um dois três quatro mais de quatro

2.3 - Você já fiscalizou mais de uma contratação simultaneamente?

sempre eventualmente nunca

2.4 - Caso sua resposta tenha sido afirmativa, informe quantos contratos já chegou a fiscalizar simultaneamente. Caso a resposta tenha sido negativa, passe para a questão 2.5.

dois três quatro cinco mais de cinco

2.5 - Para o exercício de sua função de fiscal você conta com o auxílio de alguma outra pessoa ou equipe?

sim não eventualmente

2.6 - Você considera que a carga de trabalho de sua função é:

adequada excessiva pequena

2.7 - Você considera que o nível de responsabilidade de sua função é:

adequado excessivo baixo

2.8 - Você considera seu desempenho na função de fiscal:

deficiente razoável satisfatório excelente

2.9 - Numa escala de 1 a 5, onde 1 significa “insatisfatório” e 5 significa “excelente”, atribua notas ao seu desempenho nas seguintes atividades concernentes a sua função:

- a) relacionamento com os clientes 1 2 3 4 5
- b) relacionamento com a contratada 1 2 3 4 5
- c) relacionamento com os trabalhadores 1 2 3 4 5
- d) planejamento da execução dos serviços 1 2 3 4 5
- e) flexibilidade 1 2 3 4 5
- f) aferição da qualidade dos serviços 1 2 3 4 5
- g) aferição do cumprimento por parte da contratada de suas obrigações trabalhistas (pagamento de salários e benefícios) 1 2 3 4 5
- h) aferição do cumprimento por parte da contratada de suas obrigações previdenciárias (INSS) 1 2 3 4 5
- i) aferição do cumprimento por parte da contratada de suas obrigações fiscais e tributárias 1 2 3 4 5
- j) aferição do cumprimento por parte dos empregados da contratada das normas de disciplina e operacionalização dos serviços 1 2 3 4 5

Sessão 3 – Avaliação do Pregão Eletrônico

3.1 - Como você classificaria seu nível de conhecimento sobre o Pregão Eletrônico?

- deficiente razoável satisfatório excelente

3.2 - Você é ou foi fiscal de alguma contratação com empresas localizadas em outros estados ou municípios distantes do local de prestação dos serviços?

- sim (responda também as questões 33 e 34) não (pule para a questão 35)

3.3 - O fato da empresa contratada ser de outra localidade trouxe problemas à execução do contrato?

- sim não

3.4 - Por favor, descreva de forma resumida os problemas ocorridos.

.....

.....

.....

.....

.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

3.5 - Em termos gerais, como você classificaria a adequação da utilização do pregão eletrônico para a contratação de serviços contínuos?

() inadequada () adequada com restrições () plenamente adequada () não sei

3.6 - Em função de sua resposta à questão 3.5, descreva resumidamente, por favor, o que você considera inadequado na utilização do pregão eletrônico.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Obrigado por sua participação.

ANEXO IV

TERMO DE COMPROMISSO

Projeto de Pesquisa: INVESTIGAÇÃO DAS CAUSAS DOS PROBLEMAS DE GESTÃO E EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS, LICITADOS POR PREGÃO ELETRÔNICO, PELA DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO DO CAMPUS - DIRAC/FIOCRUZ.

Orientador do Projeto de Pesquisa: Professor Doutor José Manuel Santos de Varge Maldonado – Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ.

Pesquisador responsável: Marcelo de Freitas – Administrador, Servidor Público Federal, Gestor do Serviço de Contratos da Diretoria de Administração do Campus - Dirac/FIOCRUZ

Por intermédio deste compromisso, fica por parte do pesquisador:

1. Manter o sigilo dos profissionais especialistas que compõem a validação de conteúdo da presente pesquisa;
2. Garantir a inexistência de quaisquer danos morais, psicológicos, físicos ou de custos monetários aos profissionais que participarem desta pesquisa;
3. Garantir a existência do parecer favorável do Comitê de Ética em Pesquisa ENSP/FIOCRUZ;
4. Acatar as diretrizes da Resolução nº 196 de 10 de outubro de 1996, do Conselho Nacional de Saúde;
5. Divulgar o acesso aos resultados da presente pesquisa por meio da ENSP e da publicação em veículos de divulgação científica.

Marcelo de Freitas

ANEXO V

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado (a) para participar da pesquisa para dissertação de Mestrado cujo tema é **INVESTIGAÇÃO DAS CAUSAS DOS PROBLEMAS DE GESTÃO E EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS, LICITADOS POR PREGÃO ELETRÔNICO, PELA DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO DO CAMPUS - DIRAC/FIOCRUZ.**

Você foi selecionado porque foram eleitos profissionais lotados na Dirac, com a seguinte função ou cargo:

- Pregoeiro e auxiliares

- Fiscais de contratos de serviços contínuos, com residência de mão-de-obra.

Sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição onde será proposta a aplicação do estudo.

Os objetivos deste estudo são, basicamente, investigar as causas dos problemas de gestão e execução ocorridos nos contratos de terceirização de serviços que prevêem a utilização de mão-de-obra residente e propor alternativas para a eliminação ou minimização de sua ocorrência.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em responder questões sobre sua experiência na função, suas qualificações e competências profissionais e as principais dificuldades com que se depara no desempenho de suas atividades.

Considerando as garantias aqui expressas e os objetivos deste projeto, afirmo não haver quaisquer riscos aos participantes da pesquisa, pois as informações obtidas serão utilizadas apenas para a elaboração da dissertação. Sua guarda será de responsabilidade do pesquisador, que se compromete a zelar para que as mesmas não sejam utilizadas para finalidades diversas das que constituem os objetivos deste projeto de pesquisa.

As informações obtidas através dessa pesquisa serão confidenciais e asseguramos o sigilo sobre sua participação. A gravação da entrevista será utilizada somente para facilitar a reprodução fiel de seu conteúdo. Os dados não serão divulgados de forma a possibilitar sua identificação, sendo salvos em arquivo com senha ou em PDF, ou qualquer outra forma para prevenir alterações futuras no documento.

Os benefícios relacionados à sua participação são muito significativos, pois através de suas respostas procurar-se-á identificar possíveis nós - críticos nos procedimentos de contratação e gerenciamento dos contratos supramencionados, de forma a possibilitar a proposição de novos procedimentos (ou a adequação dos já existentes) com vistas a eliminar ou, pelo menos, minimizar sua ocorrência.

Você receberá uma cópia deste termo onde constam o telefone e o endereço institucional do pesquisador e do Comitê de Ética em Pesquisa - CEP, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Marcelo de Freitas

Fundação Oswaldo Cruz - DIRAC

Av. Brasil, 4365 - Manguinhos

Rio de Janeiro. Tel.: (21) 2209 2109

Comitê de Ética em Pesquisa - ENSP/FIOCRUZ

Rua Leopoldo Bulhões, 1480 Térreo - Manguinhos

Rio de Janeiro. Tel.: (21) 2598.2863

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Sujeito da pesquisa

ANEXO VI

Nome do Órgão	FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
---------------	-----------------------

PLANILHA DE CUSTO E FORMAÇÃO DE PREÇOS

Nº do Processo	Licitação nº
----------------	--------------

Discriminação dos Serviços (Dados referentes à contratação)	
A	Data de apresentação da proposta(dia/mês/ano)
B	Município/UF
C	Ano Acordo, Convenção/ Sent. Normativa/ Dissídio Coletivo
D	Tipo de serviço
E	Unidade de medida
F	Quantidade (Total) a contratar(em função da unid. de medida)
G	Nº de meses de execução contratual

ANEXO III - A - Mão-de-Obra - Módulo de Mão-de-Obra vinculada à execução contratual

Unidade de Medidas - tipos e quantidades	
1	Tipo de Serviço (mesmo serviço com características distintas)
	Quantidade

Dados complementares para composição dos custos referente à mão-de-obra	
2	Salário Mínimo/Base oficial vigente
3	Categoria profissional (vinculada à execução contratual)
4	Data base da categoria (dia/mês/ano)

Nota: Deverão ser informados os valores unitários por empregado

I	Remuneração	Observações	%	Valor R\$
A	Salário			
B	Adicional Noturno			
C	Adicional Periculosidade			
D	Adicional Insalubridade			
Total Remuneração				-

III	Insumos de Mão-de-obra (*)	Valor R\$
A	Uniformes/EPTS	
B	Auxílio Alimentação	
C	Transporte	
D	Plano de Saúde	
E	Treinamento e/ou Reciclagem de Pessoal	
F	Assistência Social Familiar Sindical	
TOTAL INSUMOS		

Nota (*) O valor informado deverá ser o custo real do insumo (descontado o valor eventualmente pago pelo empregado).

ANEXO III - B - Quadro com Detalhamento de Encargos Sociais e Trabalhistas

Grupo "A"		%	R\$
1	INSS		-
2	SESI ou SESC		-
3	SENAI ou SENAC		-
4	INCRA		-
5	Salário Educação		-
6	FGTS		-
7	Seguro Acidente do Trabalho		-
8	SEBRAE		-
Grupo "B"		%	R\$
9	Férias		-
10	Auxílio Doença/Enfermidade		-
11	Licença Maternidade/Paternidade		-
12	Faltas Legais		-
13	Acidente de Trabalho		-
14	Aviso Prévio		-
15	13º Salário		-
Grupo "C"		%	R\$
16	Aviso Prévio Indenizado		-
17	Indenização Adicional		-
18	Indenização (Rescisões sem justa causa)		-
Grupo "D"		%	R\$
19	Incidência dos Encargos do Grupo "A" sobre o Grupo "B"		-
Grupo "E"		%	R\$
19	Incidência dos Encargos do Grupo "A" sobre o item 16 do Grupo "C"		-
TOTAL DOS ENCARGOS SOCIAIS		0,00%	R\$ -
VALOR MÃO-DE-OBRA (Remuneração+Encargos Sociais): R\$			-

ANEXO III - C - Demais Custos

	Demais Componentes	%	R\$
A	Despesas Operacionais/administrativas		-
B	Lucro		-
Sub Total Demais Componentes			-

A	Tributos Federais (exceto IRPJ e CSLL)	%	R\$
	COFINS		-
	PIS		-
B	Tributos Municipais		
	ISS-QN		-
1	Base para Cálculo de Tributo	-	
Total de Tributos		0,00%	-

Nota: O valor referente a tributos é obtido aplicando-se o percentual sobre o valor do faturamento.

ANEXO III-D - Quadro-resumo
Quadro-resumo da Remuneração da Mão-de-Obra

I	Mão-de-Obra vinculada à execução contratual (valor por empregado)	%	R\$
A	Remuneração		-
B	Encargos Sociais		-
C	Insumos de Mão-de-Obra		-
D	Sub Total		-
E	Reserva Técnica		-
	Total de Mão-de-Obra		-

Nota: (1) D = A+B+C

Nota (2) O valor da Reserva Técnica é obtido multiplicando-se o percentual sobre o Subtotal da mão-de-obra principal

Quadro-resumo do Valor Mensal do Serviço

Valor Mensal Total referente à Mão-de-Obra vinculada à execução contratual		
	Unidade/Elementos	R\$
A	Mão-de-Obra vinculada à execução dos serviços	-
B	Insumos Diversos (Material/Equipamentos)	-
C	Demais componentes	-
	Sub Total (A + B + C)	-
D	Tributos	-
E	Valor mensal do serviço	-
F	Quantidade de funcionários	
G	Valor por unidade de medida	-

ANEXO VII



Norma Operacional da Dirac

Norma nº. 003/2010 – Dirac
Entrada em vigor: 20/10/2010

Esta norma operacional tem o propósito de normatizar o processo de formação de preços para contratação de serviços continuados, não-continuados e aquisição de materiais e equipamentos.

Para a contratação de serviços continuados, sempre que cabível, a Administração deverá formular planilha a partir dos preços já praticados pelas contratações em vigor, que servirá como referência básica para a comparação de preços e formação de média incluída na licitação (Planilha A).

Caso a futura contratação de serviços traga modificações em seu Projeto Básico em relação à contratação semelhante em vigor, ainda assim deverá ser formulada a planilha de referência básica (Planilha A), mas naturalmente esta conterá somente os preços já praticados que sejam considerados como comparáveis.

A planilha de referência básica (Planilha A) obrigatoriamente deverá ser aprovada pelo fiscal do contrato e gerente da área à qual o contrato ficará vinculado.

A administração deverá então retirar os valores registrados na planilha de referência básica (Planilha A), mas manter todos os campos e fórmulas de cálculo para compor a planilha de cotação (Planilha B).

Para a realização da pesquisa de mercado a Administração deverá enviar o Projeto Básico e a planilha de cotação (Planilha B). Deverá constar em edital que a proposta de valor das empresas deverá ser registrada na planilha fornecida e devolvida para a Administração incluindo folha de rosto da empresa com assinatura do responsável pela empresa e rubrica em todas as folhas.

A Administração deverá pesquisar preços junto à empresas de diferentes porte e institutos. De posse das propostas componentes da pesquisa de mercado, a Administração deverá calcular a média das propostas que comporão uma planilha de pesquisa de mercado (Planilha C).

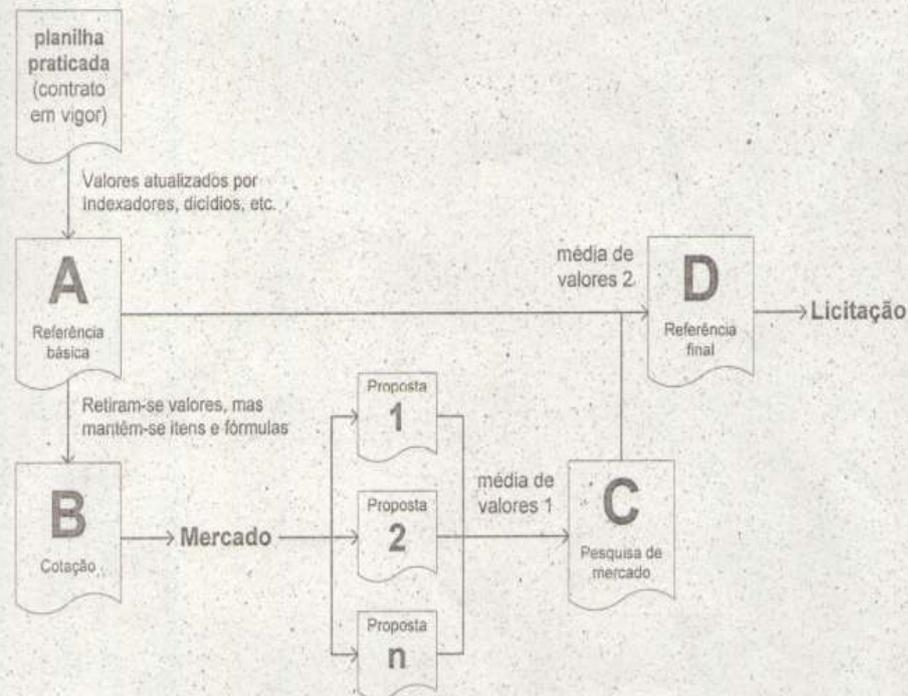
Em seguida, A Administração deverá calcular a média entre a planilha de referência básica (Planilha A) e a planilha de pesquisa de mercado (Planilha C). Caso a Planilha A não traga todos os preços expressos, deverá ser calculada a média entre os preços registrados nesta naqueles constantes da Planilha C, de modo que o valor final das planilhas seja decorrente de médias comparativas.

Deste processo, será composta uma planilha de referência final (Planilha D), que reflita as médias comparativas entre os valores praticados e a pesquisa de mercado, sempre que possível, buscando-se evitar a majoração de preços pelas empresas, que tende a gerar distorções no processo licitatório.

A planilha de referência final (Planilha D) também deverá ser aprovada pelo fiscal do contrato e gerente da área à qual o contrato ficará vinculado.

A planilha de referência básica (Planilha A), as propostas componentes da pesquisa de mercado, a planilha de pesquisa de mercado (Planilha C) e a planilha de referência final (Planilha D) deverão compor o mapa comparativo necessário para a instrução processual.

No edital de licitações deverá constar o valor obtido pela planilha de referência final (Planilha D), cujo preenchimento pelas empresas será obrigatório, inclusive ao longo do certame nas fases de análise. Não será aceita proposta de preço que não esteja lançada na planilha, de modo a permitir que a Administração analise e compare diretamente a proposta da empresa com as demandas e premissas da Administração, incluindo os elementos que apontem para uma impossibilidade de execução por parte da empresa.



Para a contratação de serviços não-continuados, a Administração deverá formular planilha que servirá para a cotação pelas empresas (Planilha E), que naturalmente não trará valores. A planilha de cotação (Planilha E) obrigatoriamente deverá ter seus itens aprovados pelo fiscal do contrato e gerente da área à qual o contrato ficará vinculado.

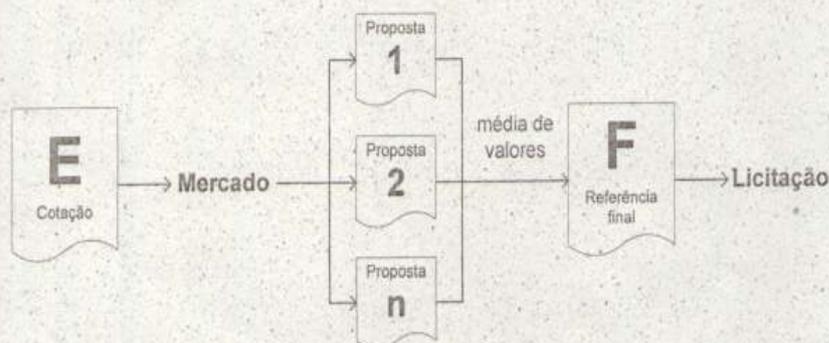
Para a realização da pesquisa de mercado a Administração deverá enviar o Projeto Básico e a planilha de cotação (Planilha E). Deverá constar em edital que a proposta de valor das empresas deverá ser registrada na planilha fornecida e devolvida para a Administração incluindo folha de rosto da empresa com assinatura do responsável pela empresa e rubrica em todas as folhas.

A Administração deverá pesquisar preços junto à empresas de diferentes porte e institutos. De posse das propostas componentes da pesquisa de mercado, a Administração deverá calcular a média das propostas que comporão uma planilha de referência final (Planilha F), que reflita as médias da pesquisa de mercado.

A planilha de referência final (Planilha F) também deverá ser aprovada pelo fiscal do contrato e gerente da área à qual o contrato ficará vinculado.

A planilha de cotação (Planilha E), as propostas componentes da pesquisa de mercado e a planilha de referência final (Planilha F) deverão compor o mapa comparativo necessário para a instrução processual.

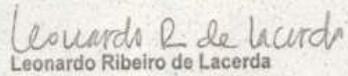
No edital de licitações deverá constar o valor obtido pela planilha de referência final (Planilha F), cujo preenchimento pelas empresas será obrigatório, inclusive ao longo do certame nas fases de análise. Não será aceita proposta de preço que não esteja lançada na planilha, de modo a permitir que a Administração analise e compare diretamente a proposta da empresa com as demandas e premissas da Administração, incluindo os elementos que apontem para uma impossibilidade de execução por parte da empresa.



Para a aquisição de materiais ou equipamentos, juntamente com a cotação obtida pela Administração, sempre que cabível, deverão ser consultados outros órgãos públicos para comparação dos valores obtidos. Além disso, deverá ser pesquisada a existência de atas de registro de preços para os materiais ou equipamentos demandados.

Ainda na aquisição de materiais ou equipamentos, antes de consolidação do processo de compra, o Setor de Compras deverá submeter a proposta de preço mais vantajosa para o gerente da área requisitante, que deverá confirmar o pedido, suas características e avaliar a coerência dos valores.

Sem mais no momento,



Leonardo Ribeiro de Lacerda

Diretor da Dirac | Fiocruz