

OS EFEITOS DA MODALIDADE PREGÃO NA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS CONTINUADOS: UM ESTUDO DE CASO

Patrícia Carneiro Leão de Amorim



OS EFEITOS DA MODALIDADE PREGÃO NA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS CONTINUADOS: UM ESTUDO DE CASO

Patrícia Carneiro Leão de Amorim

1. INTRODUÇÃO

As contratações realizadas pelas Administrações Públicas, nas várias esferas do serviço público, embora regulamentadas por legislações específicas, vêm sendo palco de grandes discussões. Questões como preço, qualidade e pertinência estão sendo cada vez mais cobradas pela sociedade, exigindo dos gestores públicos respostas precisas e atuação eficiente. O avanço tecnológico, com suas infinitas possibilidades, vem proporcionando maior transparência à ação administrativa, que passa a ser acompanhada de forma mais atenta pela sociedade organizada.

Os impactos gerados pela utilização da tecnologia da informação nos programas e serviços dos governos não podem ser ignorados. Sabe-se que o mero processamento de pagamentos pela Internet gera uma economia de 50%, sem considerar ainda os ganhos com tempo e deslocamento do cidadão. A realização de compras eletrônicas pelos governos vem aumentando sua eficiência, trazendo-lhes ganhos financeiros e administrativos. Entretanto uma análise das raízes históricas dos fenômenos do patrimonialismo e do clientelismo e suas consequências sobre a organização governamental no Brasil é fundamental para propiciar melhor compreensão dos impactos dos avanços tecnológicos na administração pública. Em muitos casos, a Internet não leva à transformação institucional, pelo contrário, opera de modo a fortalecer o status quo. Essa hipótese parece ser constatada quando se analisam as aquisições realizadas atualmente pela Administração Pública, por meio de instrumentos transparentes, de forma que todos os envolvidos podem, por meio desses, participar do processo. Grande parte de suas aquisições e contratações são



realizadas dentro da rede mundial de computadores; no entanto, os antigos problemas relativos ao resultado da contratação persistem.

Vítimas de uma cultura de morosidade, com baixa competitividade e altos custos, rapidamente os gestores da Administração Pública aderem, de forma maciça, ao Pregão e a suas vantagens, sendo a modalidade eleita para aquisição de produtos, equipamentos e serviços, independentemente de suas características. Passada a febre inicial, começam a surgir questões importantes que suscitam reflexões mais aprofundadas sobre a aplicação do Pregão. A maior delas refere-se aos impactos nos produtos ou serviços contratados.

A questão que se coloca em pauta é relativa ao desempenho das empresas na prestação dos serviços, pois a avaliação do resultado da contratação não deve ser medida apenas pela redução nos preços dos serviços contratados. Não basta reduzir custo. A administração pública deve estar preocupada em avaliar resultados. Os ganhos econômicos, de celeridade e transparência das contratações, são bastante difundidos, entretanto, a administração precisa discutir formas de medir e assegurar a qualidade de suas contratações que, em última análise, comprometem a economicidade do processo, se analisadas sob uma ótica menos imediatista.

Considerando esse contexto, e partindo-se da necessidade de investigarem-se os impactos das licitações nas prestações dos serviços, algumas indagações se impõem:

- a) Os usuários dos contratos estão satisfeitos?
- b) Os contratos são executados até o final de suas possibilidades de vigência, garantindo sua eficiência ao máximo?
- c) As reduções de custos com a modalidade Pregão nos serviços continuados traduzem-se em reais vantagens para a administração pública a médio e longo prazo?
- d) O Pregão está sendo efetivo para essas contratações?

O problema de pesquisa, objeto do presente trabalho investigou os efeitos da modalidade pregão na execução dos contratos de serviços contínuos, por meio de um



estudo de caso realizado na superintendência da Advocacia Gral da União - AGU em Pernambuco, no período de 2006 a 2010.

2. OBJETIVOS E PROPOSIÇÕES

2.1. OBJETIVO FINAL

O Objetivo final da pesquisa foi identificar os efeitos da licitação do tipo menor preço, efetuada, por meio de Pregão, para os serviços contínuos, no desempenho dos contratos originados dessa modalidade licitatória, realizada pela Superintendência de Administração da Advocacia Geral da União em Pernambuco - SAD/PE, no período de 2006 a 2010.

2.2. PROPOSIÇÕES

As contratações do tipo menor preço, realizadas por meio de Pregão, podem, em função de suas próprias características, estimular a redução nos preços ofertados pelos licitantes além dos limites da exequibilidade de suas propostas, originando contratações com valores muito baixos que interferem no desempenho da prestação dos serviços, gerando infrações contratuais e diminuindo o tempo de execução dos contratos.

As contratações de serviços continuados, por meio de pregão, em função da complexidade de sua composição de custo, apesar de apresentarem redução de preços nas licitações, a médio e longo prazo, podem ter suas vantagens questionadas nas execuções dos contratos.

A excessiva preocupação com os processos e a dificuldade de avaliação dos resultados, características da administração burocrática, podem estar na base dos arranjos administrativos que compõem o atual processo de contratação e que contaminam as políticas de compras e contratação de serviços da Administração Pública Federal.



3. METODOLOGIA

A pesquisa foi modelada como estudo de caso, uma vez que tratou da análise de relações causais complexas em eventos contemporâneos, cujos comportamentos relevantes não puderam ser manipulados. Apesar de não contemplar as entrevistas entre suas fontes de evidência, o estudo lidou com documentos, registros e observações realizadas nas seções das atas das licitações - fonte primária -, e no próprio sítio eletrônico onde foram colhidos.

Este estudo foi caracterizado como estudo de caso único, tendo sido selecionada a Unidade Regional de Atendimento da AGU, em Pernambuco, como instituição relevante, por ser a instância responsável pelas contratações realizadas nas unidades da AGU em toda a região Nordeste, contemplando a realidade de vários mercados. Fator decisivo também na escolha da Unidade foi a possibilidade de acesso aos arquivos eletrônicos, registros e documentos vigentes, bem como o acesso aos processos nos respectivos setores da instituição. Seu desenvolvimento teórico se fundamentou na aplicação de métodos qualitativos, recorrendo a alguns recursos de natureza quantitativa para promover a análise exploratória dos conjuntos de resultados de forma holística.

A questão central da pesquisa se refere ao “como” a contratação do tipo menor preço interfere no desempenho da execução dos contratos; trata-se de saber quais fatores concorreram para o sucesso ou fracasso da modalidade licitatória do tipo menor preço como instrumento capaz de garantir a efetividade nas contratações da administração pública. Nesse sentido, essa dissertação pretende explorar a abordagem gerencialista das licitações, tentando mudar o foco do processo burocrático legalista para a avaliação por resultados.

A pesquisa também assumiu um caráter exploratório porque não foram verificados estudos que abordassem a questão com o mesmo enfoque na bibliografia consultada (VERGARA, 2009). As abordagens encontradas foram realizadas sob a ótica jurídica, diferente da perspectiva gerencial aqui abordada.



3.1. COLETA DE DADOS

Para realização da coleta de dados, foi seguida a seguinte sequência:

- a) Levantamento dos Pregões eletrônicos realizados pela Superintendência Regional da AGU em Pernambuco - SAD/PE, no período de 2006 a 2010, para quantificar e identificar os pregões eletrônicos cujo objeto contemplasse a contratação dos serviços de: vigilância, limpeza, e serviços de apoio, englobando, esse último, os contratos de copeira, contínuo, recepcionista, telefonista e porteiro, normalmente realizados em um mesmo item e gerando um único contrato. Foram analisados os Editais das licitações para estudo das atividades envolvidas nas contratações, sendo identificada a existência de Editais padrões, divergentes apenas nas descrições das atividades. Todos os Editais apresentaram as planilhas de composição de custos, conforme modelo da IN MOG nº 02/2008. Os Editais com mais de um serviço apresentaram uma planilha de composição de custo para cada categoria, possibilitando a análise separada das planilhas por tipo de serviço. Foram computados os valores do preço referência, também chamado de valor estimado, para cada licitação e os valores Adjudicados nos Pregões, os quais posteriormente se transformaram nos valores contratados. A diferença entre o valor estimado e o contratado foi transformada em percentual;
- b) Análise dos processos licitatórios para identificação das prorrogações dos contratos, visando à quantificação, em meses, de sua vida útil, ou seu tempo de execução;
- c) Análise dos relatórios dos fiscais locais e gestores centrais na SAD/PE, para identificação dos registros de infrações contratuais nos relatórios de acompanhamento dos fiscais, utilizados para a prorrogação dos contratos e nos relatórios dos gestores centrais que indicam a aplicação das penalidades previstas na legislação: Advertência, multa, impedimento de licitar ou rescisão contratual, conforme registro. Foi registrada a quantidade



de infrações por contrato, somando-se as constantes nos dois relatórios, independente do tipo de penalidade aplicada;

- d) Análise qualitativa dos relatórios dos gestores dos contratos que tiveram suas vigências interrompidas por inexecução contratual;
- e) Verificação e análise da correlação entre o percentual da diferença entre o valor referência e o valor contratado e o tempo da execução do contrato medido em meses. Considerando a pequena amostra utilizada, não foi necessária a utilização de soft estatístico;
- f) Análise qualitativa dos dados constantes dos relatórios dos fiscais dos contratos rescindidos, para verificar as causas que motivaram as rescisões dos contratos e suas relações com os preços constantes das planilhas de formação de custos destes;
- g) Realização de entrevistas com os três pregoeiros da Unidade e com 10 fiscais de contratos lotados em algumas das Unidades jurisdicionadas a SAD/PE na região Nordeste;

Os dados foram coletados por meio de evidência documental e registros em arquivo realizados no site de compras do governo Federal COMPRASNET e nos arquivos da Superintendência de Administração em Pernambuco, bem como por meio de entrevistas realizadas com Pregoeiros e Fiscais de contratos.

ANO	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
PREGÕES	12	10	08	15	03	48
CONTRATOS	17	11	08	15	03	54

Fonte: (autoriaprópria).

As atas dos pregões foram analisadas no sentido de identificar a diferença entre o preço referência, preço oriundo de pesquisa de mercado que baliza a contratação e funciona como parâmetro para o pregoeiro, e o preço efetivamente contratado. O preço referência está registrado na Ata do pregão no COMPRASNET como valor estimado e o valor contratado como valor aceito pelo melhor lance;As diferenças entre os dois valores foram calculadas e transformadas em percentuais.Parte inferior do formulário



Para propiciar uma análise detalhada do desempenho dos contratos, os 54 processos contendo desde a solicitação da contratação do serviço até o último aditivo do contrato, contendo os procedimentos licitatórios, relatórios de ocorrências entre outros, tiveram seus volumes analisados dentro das instalações da SAD/PE, nos setores envolvidos ou na conformidade documental para os processos arquivados provisória ou definitivamente.

Foram realizadas três entrevistas presenciais com os Pregoeiros da SAD/PE, com o objetivo de investigar a opinião deles sobre as características da licitação realizada para contratação de serviços continuados, bem como o desempenho da modalidade licitatória Pregão nessas contratações. Foram ainda realizadas 10 entrevistas com servidores designados por portarias para atuarem na função de fiscais dos contratos. As entrevistas foram realizadas de forma presencial ou por meio de ferramentas de comunicação *online*, ou correio eletrônico visando investigar as principais ocorrências do processo de fiscalização dos contratos contínuos, e a opinião dos fiscais sobre suas causas e consequências.

3.2. TRATAMENTO DOS DADOS

As evidências quantitativas, tais como: percentual de contratos rescindidos, sentido e força da correlação existente entre duração de contrato e diferença entre valor referência e valor contratado foram instrumentos importantes para a análise qualitativa dos dados oferecidos pelas entrevistas realizadas com Pregoeiros e fiscais de contrato.

Os dados quantitativos não tiveram o objetivo de explicar os fenômenos que envolvem o problema objeto desse trabalho, considerando-se inclusive as características de um estudo de caso, entretanto foram importantes auxiliares no processo de análise qualitativa do processo de contratação de serviços contínuos da unidade de avaliação, indicando relações que foram confirmadas nas evidências de entrevistas. Foram objetos de análise:

- a) O percentual de contratos com registro de infrações;



- b) O percentual de contrato rescindido em decorrência de inexecução de cláusulas contratuais;
- c) A correlação entre os valores percentuais das diferenças entre valor referência e valor contratado e o tempo de duração dos contratos medido em meses (Apêndices D);
- d) As causas que mobilizaram as rescisões contratuais, as defesas apresentadas pelas empresas, os danos causados à administração e suas relações com os valores constantes das planilhas de composição de custos dos contratos;
- e) Os relatos nas entrevistas dos pregoeiros sobre as dificuldades na contratação de serviços continuados, suas interferências na contratação, eficiência dos contratos, adequação do pregão para o tipo de contratação, perfil das empresas e satisfação com as contratações;
- f) Os relatos nas entrevistas dos fiscais de contrato sobre as ocorrências na fiscalização dos contratos continuados, suas causas e consequências, características das empresas prestadoras dos serviços, qualidade dos serviços prestados e suas opiniões sobre a forma de contratação.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1.A EXISTÊNCIA DE INFRAÇÕES CONTRATUAIS E A DURAÇÃO DOS CONTRATOS

Da análise inicial realizada com dados colhidos dos 45 contratos objeto desse estudo, verificou-se que cerca de 30% dos contratos foram rescindidos pela administração de forma Unilateral, levando à constatação de que um terço da contratação realizada pela unidade apresentou problemas no seu desempenho.

Muitas questões podem estar envolvidas na avaliação das causas que propiciam essa situação, tais como: mudanças no cenário econômico, na legislação trabalhista, fracasso gerencial da empresa e outras citadas nas entrevistas de fiscais



e pregoeiros, mais adiante tratadas, porém, os dados colhidos nesse estudo de caso apontam para a modalidade licitatória que as contrata como um fator determinante.

Gráfico1. Demonstrativo dos contratos rescindidos no total de contratos



Fonte: (autoria própria)

É preciso ressaltar que além dos contratos rescindidos, foram registradas infrações em 11 contratos, que concluíram suas execuções: 24,5% do total. Considerando que apenas um desses contratos utilizou toda a sua possibilidade de vigência, 60 meses, os demais apresentaram um tempo de execução de 24, 36 ou 48 meses.

Tabela 2. Forma de conclusão dos contratos

Contratos concluídos sem ocorrências	20	44,5%
Contratos rescindidos	14	31%
Contratos concluídos com ocorrência	11	24,5%
Total de contratos	45	100%

Fonte: (autoria própria)

Certamente os contratos concluídos com infrações não foram renovados até o final da vigência máxima possível de 60 meses por não interessar a uma ou, até mesmo, ambas as partes envolvidas. Da parte da empresa, tendo como base os relatos dos fiscais em suas entrevistas, pode-se pensar em preços defasados das planilhas de composição de custos, comprometendo a lucratividade do contrato, e da parte da administração no descumprimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa. Os dois casos, remetem a problemas nas contratações.



Somados os contratos rescindidos mais os contratos concluídos com infrações, constatou-se que 55,5% dos contratos do período estudado foram problemáticos para a administração.

O Percentual de 55% dos contratos com algum tipo de infração, incluindo-se as rescisões, que de acordo com as características de “caso tipo” do presente estudo, se estima que se repita em outros órgãos da Administração Pública Federal, reflete a preocupação, quase exclusiva, dos gestores com os processos de contratação e não com o seu resultado.

Quando se analisou os dados relativos ao tempo de execução dos contratos, verificou-se que dos 45 contratos analisados, apenas 10 utilizaram toda a possibilidade de vigência prevista na excepcionalidade do art. 57 da Lei nº 8.666/93.

Considerando que apenas 10 contratos atingiram a vigência máxima admitida de 60 meses e que as licitações estão sendo repetidas antes do previsto, conclui-se que os objetivos não estão sendo plenamente atingidos e a prerrogativa do art. 57 da Lei está sendo subutilizada.

4.2.A VARIAÇÃO ENTRE OS PREÇOS REFERÊNCIA E CONTRATADO NAS LICITAÇÕES

A diferença entre o preço referência e o preço contratado nas licitações foi critério adotado para espelhar a que distância as contratações estavam dos preços de mercado, pois o preço referência é o resultado de uma pesquisa de mercado com no mínimo três valores que contemplou, neste caso, proposta de empresas e preços de outros contratos em execução para compor a média. Considerando a necessidade de verificar a relação entre as duas variáveis: diferença entre valor referência e valor contratado e tempo de execução dos contratos medidos em meses, foi aplicada a medida de correlação que apresentou coeficiente - 0,30, que representa uma correlação negativa de força moderada. Constatou-se assim, uma relação inversa entre a diferença entre os valores referência e contratado e o tempo de execução do contrato: uma tendência moderada no sentido de que quanto maior a diferença entre os valores menor o tempo de duração do contrato.



A moderada intensidade da correlação, associada aos relatos das entrevistas dos fiscais de contratos que apontaram como causa das ocorrências registradas os baixos preços das propostas apresentadas nas licitações, bem como os registros dos pregoeiros com relação a presença de preços inexequíveis nas licitações e a dificuldade de desclassificação em decorrência da legislação, apontaram para a confirmação da proposição apresentada neste trabalho de que a modalidade Pregão, como o melhor representante da licitação do tipo menor preço, não tem conseguido originar boas contratações para esse tipo de serviço.

Sobre a vantagem para a administração da economia gerada nas contratações com preço muito abaixo do preço referência, uma avaliação que considere apenas essa diferença pode levar à conclusão de que o Pregão foi muito eficiente nessas contratações, porém, quando a avaliação volta-se para os resultados produzidos pela licitação, verifica-se que a modalidade originou, entre suas contratações, 31% de contratos que foram rescindidos pela administração e 24% que apesar de não terem sido rescindidos, apresentaram infrações mais sérias que evoluíram para aplicação de penalidades e não foram prorrogados até os 60 meses previstos na legislação e desejáveis do ponto de vista operacional.

A aparente economia que vem sendo computada pelo órgão central de compras do Governo Federal deve ser analisada com cuidado, especialmente quando se trata dos contratos continuados, pois os 15% ou 20% economizados na contratação inicial, além de ficarem comprometidos com a redução da vida útil dos contratos, estão gerando contratos com problemas nas execuções.

4.3. ANÁLISE QUALITATIVA DOS RELATÓRIOS DOS FISCAIS

De acordo com o levantamento de dados, realizado nos relatórios dos fiscais, as principais causas que motivaram as rescisões, por parte da administração são relacionadas no quadro 1.



Quadro 1. Dados dos relatórios de fiscalização - Contratos Rescindidos

MOTIVAÇÃO PARA A RESCISÃO	CONSEQUÊNCIA PARA A UNIDADE/USUÁRIO	JUSTIFICATIVAS DA EMPRESA
Atrasos no pagamento de salários dos funcionários das empresas. (10)	Fiscais cobram das empresas o cumprimento da legislação e administram a insatisfação dos funcionários. Em casos extremos a administração, precisou realizar o depósito em conta dos funcionários das empresas.	Atraso de pagamento de outros órgãos, desequilíbrio no preço dos contratos e dívida junto ao INSS que impede o recebimento de faturas de órgãos públicos.
Pagamento de salário em desacordo com a CCT da categoria. (3)	Desgaste dos Fiscais que cobram das empresas o cumprimento da legislação e administram a insatisfação dos funcionários.	Sucessivos aumentos legais e defasagem nos valores das faturas. As repactuações dos contratos são realizadas muito tempo após o aumento da CCT.
Ausência ou inconsistência no fornecimento de Uniforme (quantidade e qualidade) (4)	Funcionários sem fardamento ou com fardamento inadequado.	84% do preço final do contrato correspondem aos insumos decorrentes da prestação do serviço; não foram entregues porque estão sendo confeccionados.
Fornecimento de matérias em desacordo com o contratado nos contratos de limpeza e conservação (qualidade e quantidade) (4)	Unidade usuária fica sem o material essencial ou em quantidade insuficiente para a prestação do serviço, precisando, em alguns casos, adquiri-lo para posterior ressarcimento por parte da empresa.	84% do preço final do contrato correspondem aos insumos decorrentes da prestação do serviço, da majoração dos preços dos materiais.
Falta e atrasos nos recolhimentos do FGTS dos funcionários (6)	Risco de a Unidade usuária vir a responder Judicialmente, de forma subsidiária, nas rescisões contratuais.	Problemas de liquidez das empresas que não conseguem quitar suas obrigações, ficando inadimplentes junto ao INSS e FGTS.
Apresentação de funcionário sem o devido preparo para a realização dos serviços contratados (1)	Comprometimento na qualidade da execução do serviço contratado.	Não apresentou defesa

Fonte: (autoria própria).



Nas motivações apresentadas para as rescisões contratuais, observou-se a concentração de questões relacionadas ao cumprimento das obrigações trabalhistas: dos 14 contratos rescindidos, 10 apresentaram registro de atraso no pagamento dos funcionários; em seis foram registrados problemas com recolhimento do FGTS e em quatro fornecimento de materiais, tendo sido relatada apenas uma ocorrência relacionada à capacitação do pessoal prestador do serviço. Conclusão: quase todas as causas são relacionadas diretamente a saúde financeira das empresas. As justificativas apresentadas pelas contratadas em suas defesas foram maciçamente concentradas em problemas de fluxo de caixa em função de contratos com preços defasados ou aumentos dos insumos das planilhas. Ressalte-se que são exigidos para pagamento das faturas a comprovação das certidões de regularidade com o INSS e FGTS, bem como os recolhimentos relacionados aos funcionários do contrato, comprovados pelas GFIP e GPS e muitas vezes por estarem inadimplentes as empresas nem apresentam as faturas.

Ao abrir as planilhas das empresas, cujos contratos foram rescindidos, em sua maioria por questões relacionadas ao descumprimento das obrigações trabalhistas ou pelo fornecimento inadequado de materiais, verifica-se a incidência de valores irrisórios em muitos dos itens, especialmente nos que não são determinados por legislação específica, tipo: despesas operacionais, uniformes, reserva técnica, lucro etc., demonstrando sua inexecutabilidade. Neste sentido, chamou a atenção o relato de uma das Pregoeiras, ao ser indagada na entrevista sobre sua opinião em relação a contratação de serviços contínuos por Pregão.

Não é bom, pois são as mesmas empresas que participam dos pregões e nem sempre prestam serviços de qualidade, uma vez que apresentam suas propostas no limite da exequibilidade em função dos lances sucessivos do Pregão.

Tabela 5. Média de preços da pesquisa

Pregão	Média de preços da pesquisa				Preço do contrato			
	Uniforme	Lucro	Despesa operac.	Encargos	Uniforme	Lucro	Despesa operac.	Encargos
30/2006	14,00	114,63	107,98	72%	10,73	40,17	42,63	74,83

Fonte: (autoria própria)

Chamou a atenção no Pregão 30/2006 a diferença de composição das planilhas da empresa contratada com a média das planilhas das empresas consultadas para



formação do preço estimado. Notou-se que a diferença entre os encargos é pequena, aproximadamente 5%, justifica-se porque a maioria dos itens que compõem os encargos sociais são definidos por legislação específica, ficando bem pequena a margem de manobra para o licitante.

Quando se observou os demais itens, verificou-se uma diferença bem maior entre os valores dos itens da planilha da pesquisa e os do contrato: o uniforme apresenta uma diferença de 23%, o lucro de 64% e as despesas operacionais cerca de 60%. Esses itens não estão determinados por legislação e são de responsabilidade da empresa, motivo pelo qual são os eleitos para adequação das planilhas, após os sucessivos lances da seção do Pregão. Não resta alternativa à empresa no momento da arrumação da planilha para adequá-la ao lance vencedor, se não os baixar além do limite suportável, sendo os baixos valores carregados durante toda a execução do contrato.

A baixa lucratividade, e os baixos custos operacionais previstos nas planilhas não são suportados por muito tempo e terminam por contaminar os encargos sociais que já se encontravam no limite da legislação e representam mais de 70% dos custos do contrato. Em consequência, a empresa atrasa os salários e benefícios dos funcionários, principal infração registrada pelos fiscais.

A SLTI /MPOG, responsável pela política de compras e contratações do Governo Federal, edita periodicamente, portarias com preços máximos e mínimos para os serviços de limpeza e conservação e preço máximo para o serviço de vigilância orgânica. Entretanto a fixação dos limites não tem produzido os efeitos desejados em relação à qualidade da contratação, pois muitas vezes os valores apresentam-se muito abaixo dos preços de mercado, forçando as empresas a apresentarem propostas no limite da exequibilidade. As pesquisas realizadas pela SLTI nem sempre consideram os estudos realizados pelos sindicatos das empresas e das várias categorias que recomendam a previsão nas licitações de encargos mínimos de 83% como forma de garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas nos contratos. A preocupação e o apelo para que algo seja feito pelos órgãos definidores da Política de Compras Pública, visando introduzir critérios de qualidade nas licitações para libertá-las das amarras do menor preço e evitar a contratação de



propostas inexequíveis, emerge com intensidade das entrevistas de pregoeiros e fiscais. Assim, se manifesta uma pregoeira sobre a qualidade das contratações:

“[...] a prática aponta para problemas nas execuções dos contratos quando os encargos ficam muito abaixo dos sugeridos nas convenções coletivas pelos sindicatos”

4.4. ANÁLISE QUALITATIVA DAS ENTREVISTAS

4.4.1. Entrevistas com pregoeiros

As entrevistas tiveram como objetivo: investigar o nível de dificuldade desse tipo de contratação, suas causas e consequências; a opinião dos Pregoeiros sobre a qualidade das contratações realizadas; a adequação do Pregão à contratação de serviços continuados e obter um perfil das empresas que participam das licitações. O quadro 2 apresenta o resumo dos registros dos entrevistados que tiveram suas respostas condensadas.

Quadro 2. Registros das entrevistas dos Pregoeiros.

PERGUNTAS	RESPOSTAS
2. Nível de dificuldade das contratações dos serviços contínuos.	Média (2) e grande, porque: 1. necessidade de fazer diligências, confirmar atestados de capacidade técnica, buscando qualidade na prestação dos serviços;(3) 2. analisar as planilhas de composição de custos, para desclassificar as planilhas inexequíveis;(3) 3. falta de seriedade das empresas na manipulação do certame e na apresentação da documentação (2)
3. Tempo de realização do pregão para serviços continuados. (SC)	60 dias para S.C (2) outros 15 dias (1)outros 30 dias (1)
4. O pregão tem gerado bons contratos?	Nem sempre (3) porque: 1. O critério menor preço compromete a qualidade; (3) 2. Difícil identificar o limite da exequibilidade, nem sempre o pregoeiro tem respaldo legal (2) 3. Fixação de valor máximo pela SLTI abaixo do valor de mercado e da sugestão de encargos pelo sindicato (1)



<p>5. Fatores que interferem de forma negativa na contratação de serviços continuados por Pregão.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Combinação das empresas (3) ; 2. jogo de planilhas mascarando a composição dos custos; 3. omissão dos órgãos públicos em aplicar penalidades nas empresas; 4. valor de referência diferente do valor de mercado; 5. tipo de empresa que participa, prestadora de maus serviços; (2) 6. restrições da Lei 8.666 para exigências de habilitação técnica (3) ;
<p>6. Opinião sobre a contratação de SC por Pregão</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. mais adequado o pregão presencial pois exclui as empresas de fora da localidade da prestação dos serviços; 2. pode ser empregado desde que alterada a legislação para que sejam incluídas as exigências de habilitação técnica, visando garantir qualidade nas contratações; (3)
<p>7. Perfil das empresas que participam do pregão para contratação de S.C e opinião sobre o perfil.</p>	<p>PERFIL</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Em sua maioria prestam serviços a órgãos públicos (3); 2. Em sua maioria estão localizadas no Nordeste, porém em todos os estados da região, uma quantidade menor em outras regiões (3); especialmente nos Estados de Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal; 3. Em sua maioria são empresas de micro e pequeno porte. (3) <p>OPINIÃO SOBRE O PERFIL:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lamenta ausência das Grandes empresas nas licitações dos órgãos públicos; 2. Tem dúvidas sobre as vantagens da participação das micro e pequenas para ambas as partes; 3. discorda da participação de empresas de outras localidades distantes da prestação do serviço. (2) 3. O fato das empresas prestarem serviços quase que exclusivamente a órgãos públicos, deixa-as vulneráveis às oscilações dos orçamentos públicos, com cortes de serviços e atrasos no pagamento.
<p>8. Está satisfeita com as contratações?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. nem sempre, poderia estar mais satisfeita, ressalta necessidade de alterações na legislação para melhorar a qualidade da contratação (2) 2. sim, apesar dos desgastes para conseguir contratar uma boa empresa, entende que com as desclassificações vem melhorando a qualidade da contratação.

Fonte: (autoria própria).

Todas as Pregoeiras entrevistadas registraram ter entre média e grande dificuldade na contratação dos serviços continuados e foram unânimes na alegação



de que as causas da dificuldade encontram-se na necessidade de fazer diligências, confirmar atestados de capacidade técnica, buscando assegurar qualidade na prestação dos serviços, bem como de analisar muitas planilhas de composição de custos para desclassificar as propostas inexequíveis, lidando ainda com a manipulação das empresas e com a falta de seriedade na apresentação de documentação.

Quando solicitadas a opinar sobre a qualidade dessas contratações, oriundas dos Pregões, responderam que nem sempre as licitações têm gerado bons contratos, pois o critério menor preço compromete a qualidade, sendo muito difícil para o Pregoeiro desclassificar as propostas inexequíveis, pois nem sempre tem amparo legal, uma vez que a licitação é do tipo menor preço.

Para os pregoeiros muitos fatores interferem de forma negativa na contratação dos serviços contínuos por meio de Pregão, porém os fatores mais citados foram as restrições impostas pela Lei nº 8.666/93 para exigência de habilitação técnica das empresas e a participação nos Pregões de empresas que não prestam bons serviços e ainda a combinação entre elas para manipular os valores ofertados.

A grande quantidade de propostas com preços muito baixos, muitas delas oriundas de empresas sem compromisso ético e dispostas a tudo para ganhar, afastaram as boas empresa das licitações de órgãos públicos. O perfil das empresas que participam dos Pregões na Unidade, segundo a avaliação dos Pregoeiros, aponta para: empresas de pequeno porte que prestam serviços exclusivamente a órgãos públicos e estão localizadas no Nordeste, porém nem sempre no estado da prestação dos serviços.

Na opinião dos pregoeiros a ausência das grandes empresas das licitações é lamentável e também confirma os baixos preços praticados nos Pregões. A vantagem da participação das microempresas é questionável, pois elas ganham com preços muito apertados, não apresentam saúde financeira para aguentar os atrasos característicos da Administração Pública em decorrência da demora na aprovação do orçamento anual e ainda das supressões em função de cortes orçamentários e acabam por prestar maus serviços e descumprir a legislação trabalhista, acumulando prejuízos que culminam com a rescisão do contrato.



Ficou evidente a frustração dos Pregoeiros quando perguntados se estavam satisfeitos com suas contratações. Em suas respostas eles deixam claro que apesar dos esforços que depreendem para conseguirem contratar uma boa empresa, nem sempre conseguem e imputam a causa da dificuldade a ausência de mecanismos legais que possibilitem a eleição de propostas com critérios de qualidade.

Assim, conclui um Pregoeiro entrevistado: “ressalto que a contratação de serviços contínuos precisa de inovações que garantam a contratação de serviços de melhor qualidade”

4.4.2. Entrevistas com fiscais de contrato

Foram entrevistados 10 fiscais de contratos lotados em Unidades vinculadas a SAD/PE nos estados de Pernambuco, Alagoas, Bahia, Rio Grande do Norte, Sergipe e Piauí.

Quadro 3. Registro das entrevistas com Fiscais de Contrato.

PERGUNTAS	RESPOSTAS
1. Fiscaliza contratos de natureza contínua	SIM (10)
2. Diferenças entre os procedimentos para os vários tipos de serviços.	São semelhantes e independem do objeto contratado. (3) Existem diferenças entre os procedimentos, porém os problemas são semelhantes;(3) São semelhantes, porém, as empresas de limpeza requerem um cuidado maior, pois são menores e não apresentam capital de giro para bancar os atrasos de pagamento da administração; São semelhantes em relação às ocorrências relacionadas com o descumprimento da legislação trabalhista, entretanto contratos de limpeza e serviços de apoio exigem mais atenção. (2)
3. Em que medida você está satisfeita com a prestação dos serviços?	Pouco (2) Desgaste com a fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista; (2) Medianamente (5) As Empresas não cumprem as obrigações trabalhistas; Não desonera a Administração da resolução de problemas com o serviço contratado; Precisa melhorar os mecanismos de contratação para dar maior segurança ao trabalhador terceirizado; Melhor qualificação da mão de obra (2) Satisfeito (3)



	<p>Os serviços são prestados com qualidade, o problema que se apresenta está relacionado com o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte das empresas, que em alguns casos, desmotiva o funcionário (2).</p> <p>Em geral os serviços são bem prestados, entretanto apresenta dificuldade na substituição dos funcionários.</p>
4. Muitas ocorrências durante a execução do contrato?	<p>Sim (8)</p> <p>Atraso no pagamento das obrigações trabalhistas; (8)</p> <p>Fornecimento de material de baixa qualidade; (2)</p> <p>Fornecimento de Uniformes; (2)</p> <p>Dificuldade de comunicação quando a empresa está localizada em outra cidade;</p> <p>Demora na substituição do funcionário.</p> <p>Não (2)</p> <p>Apenas algumas ocorrências relacionadas às obrigações trabalhistas, havendo inclusive registro de rescisão pela administração;</p> <p>Apenas algumas ocorrências na substituição dos funcionários por parte da empresa, atraso de pagamento e fardamento, porém resolvidas pela empresa.</p>
5. Causas das ocorrências mais frequentes.	<p>As empresas esperam receber o pagamento das faturas dos órgãos públicos para pagarem aos funcionários;</p> <p>Atraso no pagamento das faturas por parte da administração;(3)</p> <p>Falta de estrutura e estabilidade financeira das empresas (3);</p> <p>Empresa sediada fora do local da prestação do serviço;</p> <p>Apresentação de Propostas com baixos preços na licitação;(2)</p> <p>Empresas de pequeno porte;</p> <p>Ausência de preposto da empresa no local da prestação do serviço (3)</p> <p>Interferências pessoais nas substituições dos funcionários (2)</p>
6. Como poderiam ser evitadas as ocorrências?	<p>Com mecanismos de penalização mais céleres e eficazes por parte da administração. (3)</p> <p>Melhor organização orçamentária por parte da Administração Pública (3)</p> <p>Mudança na Lei de licitações;(2)</p> <p>Criação das contas vinculadas;</p> <p>Melhor seleção das empresas na contratação (2)</p> <p>Inclusão de cláusula prevendo a presença do preposto no local da prestação dos serviços;</p> <p>Melhores condições de trabalho para o fiscal de contrato;</p> <p>Corpo de funcionários fixos para atendimento das substituições;</p> <p>Padronização e informatização total do processo;</p> <p>Capacitação dos funcionários das empresas, e dos fiscais de contrato.</p>
7. A modalidade Pregão facilita ou dificulta a contratação dos serviços contínuos?	<p>Não sabe como responder;(3)</p> <p>Facilita em relação à obtenção do menor preço, porém não atende as expectativas em relação à qualidade dos serviços prestados e o cumprimento da legislação trabalhista;</p> <p>O pregão foi um grande avanço, os editais precisam ser melhorados para afastar as empresas sem credibilidade;</p>



	<p>Dificulta para a contratação de boas empresas, pois o que importa é o menor preço, apesar de ser mais transparente e econômica;</p> <p>Facilita, pois, possibilita que empresas de outros estados façam parte do pregão;</p> <p>O problema é a contratação do tipo menor preço para certos tipos de serviços;</p> <p>Facilita e é a melhor modalidade pois promove maior transparência, entretanto carece de maior informatização.</p> <p>Facilita principalmente pela agilidade em comparação às outras modalidades.</p>
8. Como está constituída a clientela das empresas prestadoras de serviço.	<p>Não tem informação; (4)</p> <p>As empresas prestam serviços à rede pública nas três esferas e também na empresa privada;(2)</p> <p>Prestam serviços a órgãos Federais e Estaduais;(2)</p> <p>Prestam serviços a órgão público</p>
9. A forma como está constituída a clientela interfere no desempenho da empresa?	<p>Não sabe informar;(3)</p> <p>SIM:</p> <p>As empresas que atendem tanto a órgãos públicos quanto a empresas privadas apresentam melhor condição financeira e melhor qualidade dos serviços;(3)</p> <p>As empresas que trabalham apenas com órgãos públicos dependem do orçamento público para cumprir as obrigações trabalhistas de seus contratos;</p> <p>As empresas que prestam serviços aos órgãos públicos e as empresas privadas em princípio possuem maior know-how.</p> <p>NÃO:</p> <p>Acredito que não</p>
10. Qual o tamanho das empresas e sua relação com a prestação dos serviços.	<p>Não sabe informar;</p> <p>Micro e pequenas empresas, porém já tiveram contrato com grandes empresas e não foram percebidas diferenças na prestação dos serviços;</p> <p>Micro e pequenas empresas que disputamos baixos preços além do limite tolerável, comprometendo a execução futura do contrato, uma vez que não aguentam as oscilações do mercado, tendem ao descumprimento das cláusulas contratuais (3)</p> <p>Não tem como comparar;</p> <p>Pequeno porte, entretanto a diferença para as grandes é apenas de estrutura e logística, não observa diferença nas execuções dos serviços pelo fato de serem maiores.</p> <p>Pequenas ou médias, pela experiência é melhor trabalhar com as maiores pois são mais capitalizadas e possuem quadros mais competentes.</p> <p>Micro e pequenas empresas, as maiores se diferenciam por maior preocupação com as questões de saúde e segurança dos funcionários.</p>

Fonte: (autoria própria)



O Quadro 3 apresenta o resumo das respostas dos entrevistados que foram condensadas conforme as perguntas formuladas, tendo como objetivo a investigação de: características da fiscalização e suas diferenças em função do objeto contratado; nível de satisfação com a contratação; registro, tipo, causas e prevenção das infrações; desempenho da modalidade Pregão na contratação e perfil das empresas.

Quando perguntados se estavam satisfeitos com a prestação dos serviços, apenas três responderam afirmativamente e ainda assim, com ressalvas relativas ao cumprimento da legislação trabalhista e substituição de funcionários. O restante informou estarem pouco ou medianamente satisfeitos com as prestações dos serviços. De acordo como quadro 3, item 3, as causas para a não satisfação plena com as prestações dos serviços por 70% dos fiscais entrevistados estão, em sua grande maioria, relacionadas ao cumprimento das obrigações trabalhistas por parte das empresas e pelos desgastes causados para a administração que precisa disponibilizar servidores públicos para exercerem o controle e fiscalização do cumprimento da legislação.

Dos 10 entrevistados, oito registraram muitas ocorrências de infração contratual na fiscalização dos contratos e todos eles indicaram como principal infração o atraso no pagamento de salários e benefícios, e com menor impacto, problemas no fornecimento de material e uniforme, reforçando o entendimento de que o problema está na saúde financeira da empresa. Os fiscais que informaram registrar poucas infrações, também citaram as relacionadas com obrigações trabalhistas. Todos, portanto, apresentaram infrações vinculadas ao atendimento da legislação trabalhista.

Analisando-se os relatos dos fiscais tem-se a impressão que se trata de fiscais do trabalho no encaixe das empresas que não cumprem com a legislação trabalhista, desrespeitando os direitos dos trabalhadores. Assim sendo, a qualidade da prestação do serviço sequer entra na pauta dos fiscais que mal têm tempo de atuarem como fiscais do trabalho, uma vez que, em sua maioria, acumulam outras funções. A qualidade do trabalho começa a ser foco da atenção do fiscal do contrato quando as ocorrências trabalhistas ameaçam sua execução, trazendo à pauta a rescisão do contrato e a possibilidade de a administração ficar sem os serviços.



Essa realidade vem reforçar a preocupação da administração com o cumprimento da legislação em detrimento da preocupação com a qualidade da prestação do serviço. Por meio da modalidade Pregão, contratam-se empresas com preços muito baixos que geram contratos com muitas infrações na execução e indica-se um servidor público para cobrar o cumprimento da legislação trabalhista, obrigação da empresa, e assim, não se tem tempo de avaliar a qualidade da prestação do serviço, os resultados da contratação.

Após análise das principais causas das ocorrências de infração apontadas pelos fiscais, descritas no quadro 3, item 5, a seguinte sequência evidencia-se:

Empresas de pequeno porte, pouco estruturadas e sem estabilidade financeira, ao participarem das licitações do tipo menor preço, baixam os lances e oferecem propostas no limite da exequibilidade, algumas inclusive sediadas fora do local da prestação dos serviços, entretanto com baixos valores nas planilhas para custos operacionais. Durante a execução do contrato, a contratante atrasa o pagamento das faturas e as empresas, apesar da legislação, deixam de cumprir com suas obrigações trabalhistas. Como não apresentam estabilidade financeira, entram em um círculo vicioso que culmina com a rescisão ou substituição do contrato por meio de uma nova licitação e assim, a história continua se repetindo.

Na opinião dos fiscais a modalidade Pregão facilitou a contratação em geral, pois aumentou a transparência e celeridade dos certames, entretanto a maior parte deles, embora reconhecendo as vantagens da nova modalidade, apresentou algumas ressalvas para a contratação de serviços contínuos, tais como: não atende as expectativas em relação à qualidade dos serviços prestados e o cumprimento da legislação trabalhista; precisa afastar as empresas sem credibilidade; apesar de ser mais transparente e econômica dificulta para a contratação de boas empresas, o problema é a questão da contratação do tipo menor preço. Os fiscais registram a contribuição do Pregão para as compras e contratações públicas, porém o que eles ressaltam, e que foi amplamente discutido na fundamentação teórica, é a dificuldade da universalidade de sua aplicação. Nem todos os objetos se adequam ao Pregão na forma como ele se encontra hoje.



5. CONCLUSÃO

Os efeitos da licitação do tipo menor preço, realizada por meio de Pregão eletrônico para contratos continuados, efetivados pela SAD/PE no período de 2006 a 2010, foram sentidos negativamente nos desempenhos dos contratos, pois se constatou uma correlação negativa, de força moderada, entre o percentual da economia gerada pela modalidade em relação ao preço de mercado e a vida útil do contrato, apontando a tendência no sentido de que quanto maior a economia menor o tempo de duração do contrato. Essa tendência foi confirmada nas análises dos dados qualitativos extraídos dos relatórios e das entrevistas realizadas com Pregoeiros e Fiscais de contrato.

As análises dos relatórios dos fiscais dos contratos rescindidos evidenciaram que a grande maioria das causas que motivaram as rescisões estavam relacionadas com o cumprimento de obrigações trabalhistas ou fornecimento de materiais, e as justificativas das empresas para o não cumprimento das obrigações foi a baixa lucratividade dos contratos ou os altos custos dos insumos ou ainda a defasagem das planilhas, ou seja, todos relacionados à defasagem nos preços licitados, que não podem ser recuperados nas repactuações previstas na legislação.

A tensão e o acirramento da competição, característicos das seções dos “leilões inversos” produziram preços inexequíveis distribuídos em planilhas mal formuladas, cujos valores, muitas vezes, foram irrisórios, especialmente quanto aos itens: lucro, uniformes e despesas operacionais. Muitas das contratações foram iniciadas com preços defasados que, como não puderam ser alterados, mas apenas corrigidos nas repactuações anuais, acabaram por comprometer o pagamento de salários e os benefícios de seus funcionários, afetando diretamente a prestação dos serviços e culminando com a rescisão do contrato.



REFERÊNCIAS

AGU. **Portaria nº 36, de 26 de julho de 2012.** Atualiza os valores limites para contratação de serviços de vigilância em substituição aos valores limites publicados pelas Portarias nº 35, de 6 de julho de 2011 e nº 46, de 9 de novembro de 2011, para as Unidades Federativas do Amazonas e Piauí. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=186043&id_site=845&aberto=&fechado=>>. Acesso em: 12 out. 2012.

_____. **Portaria nº 37, de 26 de Julho de 2012.** Atualiza os valores limites para contratação de serviços de limpeza e conservação em substituição aos valores limites publicados pela Portaria nº 42, de 11 de agosto de 2011, para a Unidade Federativa do Maranhão. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=186043&id_site=845&aberto=&fechado=>>. Acesso em: 12 out. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. **Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1094.htm>. Acesso em: 13 out. 2012.

_____. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005a.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 14 set. 2012.

_____. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005b.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 12 ago. 2012.

_____. **Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 14 maio 2012.



_____. **Decreto Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm>. Acesso em: 14 ago. 2012.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 12 ago. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores.** Brasília, 2009a. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/ferramentas/pasta.2010-0524.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf>. Acesso: 14 set. 2012

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução normativa nº 18, de 22 de dezembro de 1997.** Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in18_97.htm>. Acesso em: 16 jun. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abr. de 2008.** Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 16 jun. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 03, de 15 de outubro de 2009b.** Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacao.Detalhe.asp?ctdCod=273>>. Acesso em: 16 jun. 2012.

_____. Presidência da República Federativa do Brasil. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995.** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&=238&sec=25>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Reforma do estado e contexto brasileiro:** crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

_____. Condicionantes da reforma do estado no Brasil, no universo das relações



peçoais. *In*: MARTINS, Paulo Emílio M; PIERANTI, Octavio P. (Org.) **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia. *et al.* **Temas polêmicos sobre licitações e contratos**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

DROR, Yehezkel. **A capacidade para governar**: informe ao clube de Roma. São Paulo: Fundap, 1999.

FARIA, Evandro R; *et al.* Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico.RAP. Rio de Janeiro: FGV novembro/dezembro, 2003.

FERLIE, Ewan, *et al.* **A nova administração pública em ação**. Brasília: Universidade de Brasília/ENAP, 1999.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Política de compras e contratações**: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira. Tese de doutorado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas / Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2010.

FERNANDES, Jacoby. Sistema de registro e preços e pregão presencial e eletrônico. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FOUNTAIN, Jane E. Bureaucratic reform and e-government in the United States: an institutional perspective. *In*: CHADWICK, Andrew; HOWARD, Philip N. (Eds). **The Handbook of Internet Politics**. New York: Routledgeforthcoming, 2008.

_____. **Construindo um estado virtual**: tecnologia da informação e mudança institucional. Brasília: ENAP, 2005.

_____. **Notes on the impact of research on the development of e government**. *European Review of Political Technologies*, Special Issue: Towards a Common e Government Research Agenda in Europe. v. 5. February 2008.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de estados**: governo e organização no século XXI.



Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão**: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: Cadernos ENAP; n. 8, 1997.

MARTINS, Paulo Emílio; PIERANTI, Octavio M. P. **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

OSBORNE, David. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 6. ed. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bati e Ewandro Magalhães Júnior. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, Luis C. Bresser. **Construindo o estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

SCARPINELLA, Vera. **Licitação na modalidade de pregão**. São Paulo: Malheiros, 2003.

TENÓRIO, Fernando G. Tecnologia da informação transformando as organizações e o trabalho. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

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

TORRES, Ronny. **Leis de licitações públicas comentadas**. Salvador: JusPodivm,



2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos**: orientações básicas. 3. ed. Brasília: TCU, 2006.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados**: quando o estado se compromete. Brasília: ENAP, 2001.

VERGARA, Sylvia. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2010.

AUTORIA

Patrícia Carneiro Leão de Amorim – Advocacia Geral da União, DF

