

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
Curso de Bacharelado em Gestão Pública

**Renato Gonçalves Araújo**

**OS DESAFIOS DE CONTRATAR SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO:**  
**Uma análise do pregão eletrônico na Empresa Brasileira de Correios e**  
**Telégrafos - ECT**

Belo Horizonte  
2013

**Renato Gonçalves Araújo**

**OS DESAFIOS DE CONTRATAR SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO:  
Uma análise do pregão eletrônico na Empresa Brasileira de Correios e  
Telégrafos - ECT**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte  
2013

**Renato Gonçalves Araújo**

**OS DESAFIOS DE CONTRATAR SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO: Uma análise do  
pregão eletrônico na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da  
Universidade Federal de Minas Gerais, como  
requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Gestão Pública.

---

Márcia Miranda Soares (Orientadora) – UFMG/DCP

---

Bruno Pinheiro Wanderley Reis – UFMG/DCP

Belo Horizonte, 22 de Novembro de 2013.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à Deus por iluminar meu caminho durante toda a trajetória da graduação, aos meus pais pela educação e criação, aos meus colegas pela parceria e amizade e aos meus irmãos pela solidariedade. Deixo aqui também meu profundo agradecimento aos professores pelos ensinamentos e comprometimento em transferir conhecimento.

Agradeço em especial à professora Márcia Miranda Soares pela dedicação, paciência e orientação na produção desta monografia e aos colegas da ECT, Adilson, Edmilson e Marcelo pelo conhecimento transmitido e por disponibilizar os dados desta pesquisa. Finalmente, a todos aqueles que contribuíram de alguma forma para que eu realizasse este trabalho e concluísse o curso de Graduação em Gestão Pública.

*"Para realizar grandes conquistas, devemos não apenas agir, mas também sonhar; não apenas planejar, mas também acreditar." (ANATOLE FRANCE; 1844-1924).*

## RESUMO

Esse trabalho apresenta o contexto em que se desenvolveu a legislação brasileira sobre contratação de serviços para o setor público. São explanadas as reformas burocráticas, nas quais se desenvolveram as modalidades tradicionais de licitação, e a reforma gerencial, que introduziu uma nova modalidade de licitação chamada pregão, acrescentou o princípio de eficiência para a administração pública, bem como outras características como o governo eletrônico. Neste contexto, surgiu o pregão eletrônico, que trouxe diversos benefícios à administração de recursos no setor público estatal. No entanto, a partir de pesquisa realizada na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, em março de 2013, com dados do período de 2008 a 2013, pode-se destacar que, apesar da grande evolução em termos de eficiência, o pregão eletrônico ainda apresenta desafios a serem enfrentados, como por exemplo, estabelecer um piso para a aquisição de serviços, uma vez que o valor arrematado impacta tanto na longevidade contratual como na qualidade do serviço prestado.

**Palavras-chave:** Licitação. Pregão eletrônico. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

## **ABSTRACT**

This paper presents the context in which they developed the Brazilian legislation on procurement of services for the public sector. Terraces are the bureaucratic reforms which developed the traditional forms of procurement and management reform that added addition of a new bidding method called trading, added virtues as the adoption of the principle of efficiency in public administration, as well as other characteristics such as the electronic government. Hence arose the electronic trading which increased many benefits to resource management in the public sector state. However, in a survey conducted in the Brazilian Post - ECT in March 2013, with data for the period 2008 to 2013, it may be noted that despite the great progress in terms of efficiency, the electronic trading system still presents challenges to be addressed in relation to the acquisition of services, because the bidding procedures directly affect the management of contracts in the public sector.

**Keywords:** Bidding. Electronic trading. Brazilian Post and Telegraph.

## LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>1. reformas administrativas e a contratação atual de bens e serviços pelo setor público</b> .....	<b>12</b>
<i>Reformas administrativas no Brasil republicano</i> .....	12
<i>Precedentes do processo licitatório atual</i> .....	17
<i>A licitação na Constituição de 1988</i> .....	18
<i>Regulamentação das compras governamentais: a Lei 8.666, de 1993</i> .....	19
<i>Pregão: uma nova modalidade de licitação</i> .....	21
<i>O pregão eletrônico: características e impactos para a administração pública</i> .....	24
<b>2. contratação de serviços por pregão eletrônico na ECT</b> .....	<b>27</b>
<b>3. os desafios para contratar serviços no setor público</b> .....	<b>38</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>42</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>44</b>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>1. reformas administrativas e a contratação atual de bens e serviços pelo setor público</b> .....	<b>12</b>
<i>Reformas administrativas no Brasil republicano</i> .....	12
<i>Precedentes do processo licitatório atual</i> .....	17
<i>A licitação na Constituição de 1988</i> .....	18
<i>Regulamentação das compras governamentais: a Lei 8.666, de 1993</i> .....	19
<i>Pregão: uma nova modalidade de licitação</i> .....	21
<i>O pregão eletrônico: características e impactos para a administração pública</i> .....	24
<b>2. contratação de serviços por pregão eletrônico na ECT</b> .....	<b>27</b>
<b>3. os desafios para contratar serviços no setor público</b> .....	<b>38</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>42</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>44</b>

## **INTRODUÇÃO**

Esse trabalho é um estudo dos mecanismos que dispõem sobre a aquisição de serviços por meio de pregão eletrônico para o setor público estatal brasileiro, tomando por referência o planejamento e a gestão de contratos na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) no período de 2008 a 2013.

O pregão eletrônico, dentro da regulamentação de licitação, é a modalidade mais recente e apresenta benefícios, mas também grandes desafios na sua implementação. Atualmente, a administração pública adquire bens e serviços por via de pregão tendo como critério o menor preço, mas isso não garante que ela os adquira na qualidade desejada. Muitas vezes, a administração pública recebe o produto numa qualidade que não é satisfatória, gerando vários problemas para o contratante. Em se tratando de serviços, esse processo é muito mais complexo, pois, por mais que se especifique o serviço em edital, é na sua realização que se verifica a qualidade. A etapa de classificação/julgamento das propostas pode ser determinante para a qualidade na prestação dos serviços, pois é nessa etapa que se define o valor do contrato.

Acredita-se que o pregão eletrônico apresenta desafios justamente nessa etapa, sendo exemplar o estabelecimento de um piso para o valor arrematado no intuito de aumentar o índice de longevidade contratual e de qualidade na prestação de serviços; a introdução de mais um critério de julgamento denominado técnica e preço para as contratações por meio de pregão eletrônico; a implantação de um cadastro de fornecedores para coibir as empresas que já tiveram um histórico negativo com a administração pública e para pontuar as empresas que tenham uma boa qualificação técnica junto ao mercado e à administração pública.

O presente trabalho tem como finalidade discutir a aquisição de serviços através do pregão eletrônico. Para tanto, será realizado um estudo de caso da ECT para analisar as dificuldades dessa empresa pública em contratar prestação de serviços de qualidade. Especificamente, pretende-se indagar se a legislação está adequada para compras de serviços no setor público. Para isto, esse trabalho busca entender a evolução normativa do processo de compras públicas no Brasil, além de conhecer as especificidades para a contratação de serviços no setor público. A partir deste conhecimento e da análise de dados disponibilizados pela ECT, o presente trabalho apresenta um diagnóstico das contratações de serviços de transporte na ECT,

destacando os desafios a serem enfrentados e propondo um aperfeiçoamento deste procedimento administrativo.

A hipótese principal em relação aos dados disponibilizados pela ECT é de que as rescisões ou não renovações de contratos ocorrem devido ao preço arrematado no certame ser muito abaixo do praticado no mercado. Desta forma, as empresas contratadas não conseguem levar adiante a prestação do serviço ou entregam os serviços numa qualidade tão ruim que a ECT não aceita tal prestação do serviço.

A pesquisa tentará responder a seguinte indagação: O baixo preço arrematado em alguns contratos via pregão eletrônico está relacionado à baixa qualidade na prestação de serviços e consequentemente ao alto índice de rescisão e não renovação contratual na ECT?

A escolha do tema justifica-se pela relevância do procedimento licitatório para a administração pública, seja ela direta ou indireta. A licitação é uma etapa importante para realização da compra de bens e serviços para o setor público, sendo obrigatória pra todo e qualquer órgão da administração pública. O pregão eletrônico é a mais recente modalidade de licitação, o que se subentende que é a mais aperfeiçoada técnica de compras públicas.

Dentre os meios de investigação empregados na construção desta pesquisa podem-se elencar: revisão bibliográfica dos modelos de gestão, análise das leis pertinentes ao tema e manipulação de banco de dados disponibilizados pela ECT. Por meio de estatística descritiva, pretende-se apresentar resultados que corroborem para um diagnóstico da realidade vivenciada na ECT na contratação de serviços via pregão eletrônico.

Para cumprir os objetivos propostos, esse trabalho está estruturado em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta um resgate histórico das reformas administrativas, destacando reformas burocráticas e gerenciais que moldaram a atual administração pública brasileira. Ainda no primeiro capítulo propõe-se realizar uma análise evolutiva da legislação brasileira que dispõe sobre aquisição de bens e serviços e gestão de contratos da administração pública. O segundo capítulo é dedicado a investigar a gestão de recursos no processo de aquisição de serviços dentro da ECT. Por fim, o terceiro capítulo apresenta propostas que possam melhorar o processo licitatório de serviços no setor público bem como sua gestão contratual. O intuito é identificar controles que

possibilitem não somente uma maior lisura, menor corrupção, mas também que permitam resultados com maior eficiência, eficácia e efetividade.

# 1. REFORMAS ADMINISTRATIVAS E A CONTRATAÇÃO ATUAL DE BENS E SERVIÇOS PELO SETOR PÚBLICO

## Reformas administrativas no Brasil republicano

“O Estado como organização nasce patrimonial, passa a ser burocrático e se transforma em gerencial no final do século 20.” (PEREIRA, 2006, p.07).

Na segunda metade do século XIX a administração pública, que até então era patrimonialista, ganhou novo fôlego com o pensamento inovador do sociólogo alemão Max Weber sobre uma administração pública burocrática, que desvinculasse o patrimônio privado do patrimônio público. De acordo com Ferreira (1996, p.6):

O modelo de administração pública burocrática surge com a preocupação de combater os excessos do modelo patrimonialista, caracterizado pela confusão entre o interesse público e o privado: o Estado, nessa visão, era quase que uma extensão da família real e tinha como atribuição fundamental administrar os bens da realeza. As consequências inevitáveis dessa abordagem foram: corrupção, clientelismo, fisiologismo etc. No sentido de combater essa lógica ingrata do patrimonialismo, o sociólogo alemão Max Weber analisa o modelo burocrático como forma de desenvolvimento da sociedade capitalista, a partir de suas reflexões sobre as formas de expressão da autoridade, definindo os atributos da organização racional-legal. Esses atributos estão voltados para a garantia da funcionalidade: a impessoalidade, a formalização, a divisão do trabalho, a hierarquização e a competência técnica baseada no mérito.

A finalidade principal do modelo burocrático era uma administração pública assentada no mérito profissional, na impessoalidade e nos controles dos procedimentos administrativos. Segundo Ramos (1966), Weber foi quem, pela primeira vez, conferiu à burocracia o significado de elemento característico de sistemas sociais relativamente avançados, a partir da seguinte definição:

Agrupamento social que rege o princípio da competência definida mediante regras, estatutos, regulamentos, da documentação, da hierarquia funcional, da especialização profissional, da permanência obrigatória do servidor na repartição durante determinado período de tempo, e da subordinação do exercício dos cargos a normas abstratas (RAMOS, 1966, p.254).

De acordo com Pereira (1996), a administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto, esse novo modelo de administração burocrática, adotado no século XIX, foi se

defasando. Novas idéias foram surgindo em meados do século XX no intuito de adequar o modelo de administração à ampliação de competências da administração pública, que por sua vez foi consequência da ampliação do Estado. Santana (2012) afirma que as décadas de 70, 80 e 90 foram marcadas pela insatisfação com o modelo de administração pública burocrática e seus resultados. Os esforços estavam concentrados na construção de um novo modelo para atender as demandas do mundo globalizado. O terreno estava fértil para o nascimento de um novo modelo, o modelo de administração pública gerencial.

Segundo Paludo (2012), a administração pública gerencial é um modelo considerado essencial na busca da eficiência, redução de custos, aumento da qualidade e orientada ao cidadão. Esse modelo deixa de se basear somente nos processos, conforme a administração pública burocrática, e passa a se concentrar nos resultados. Neste argumento percebe-se uma busca intensa e constante pela eficiência da administração pública no modelo gerencial. Sendo assim, cabe esclarecer que este trabalho utilizará o conceito de eficiência com um significado amplo, tal como foi empregado na reforma gerencial dos anos 90, ou seja, abrangendo desde economia de recursos até cumprimento de cronograma de um plano de ação e a geração de resultados positivos para a sociedade, nesse sentido não será feita a distinção entre eficiência, eficácia e efetividade.

No Brasil, a partir de Getúlio Vargas, esse conceito começou a ser perseguido, com a primeira reforma administrativa do Estado, em 1936. Percebe-se que a intenção nessa época era protagonizar uma ruptura com o modelo patrimonialista, gerando assim eficiência para a administração pública com a implantação do modelo burocrático. Neste sentido, naquela época, isto foi altamente positivo para a administração pública. Segundo Pereira (1996), a administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada no Brasil, a partir de 1936, tendo destaque a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, orientada pelo modelo weberiano de administração pública burocrática.

Ainda de acordo com Pereira (1996), em 1938, tem-se um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia chamada Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP). Surgia então a ideia de que os serviços públicos poderiam ser descentralizados pela via de uma administração indireta que seria mais flexível que a administração direta, assentada no modelo burocrático.

No Brasil a ideia de uma administração pública mais flexível esteve na origem da segunda reforma administrativa, ocorrida em 1967. A reforma de 1967 foi um ensaio de descentralização e desburocratização.

Após a segunda guerra mundial as idéias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos. Entretanto (...) entre 1979 e 1994 o Brasil viveu um período de estagnação da renda per capita e de alta inflação sem precedentes. A causa fundamental dessa crise econômica foi a crise do Estado - uma crise que ainda não está plenamente superada, apesar de todas as reformas já realizadas. Crise que se define como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política (PEREIRA, 1996, p. 2).

A Constituição Federal de 1988 iniciou um novo arranjo institucional para a administração pública brasileira. Para Pereira (2006), a Constituição Federal de 1988 representou um retrocesso para a administração pública, pois os constituintes consideravam que a instauração da administração burocrática clássica não havia sido completada plenamente. Segundo o autor, os constituintes não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei nº 200/67 havia desenvolvido, eram uma resposta à necessidade do Estado administrar com mais eficiência as empresas e os serviços sociais.

Em 1995, com a institucionalização do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) no governo de Fernando Henrique Cardoso, a administração pública brasileira passou a adotar a perspectiva de uma administração gerencial e começou a implementá-la no mesmo ano. Esse novo modelo propunha uma gestão descentralizada baseada no controle por resultados; oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, melhor controlado e com melhor qualidade; e criar organizações sociais, agências executivas e aprofundar o governo eletrônico. O desenvolvimento do governo eletrônico resultou não só na criação do pregão eletrônico, objeto de estudo deste trabalho, como também proporcionou um grande avanço da administração pública em termos de eficiência. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995) defendia a administração pública gerencial como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra a insuficiência do modelo anterior em atender as demandas da sociedade.

Quando se vislumbrou a reforma administrativa de 1995, a intenção inicial era propor uma ruptura com o modelo burocrático e instalação de um novo modelo. No entanto, pode-se verificar que não houve uma ruptura com o modelo burocrático, mas uma busca por seu aperfeiçoamento, agregando aspectos positivos como: discricionariedade na administração pública, flexibilização de regras, empoderamento dos atores, descentralização. Sendo assim, é possível afirmar que o Estado brasileiro ainda está em fase de construção de uma administração mais eficiente, que deve ser constituída pela junção da administração burocrática com a gerencial, ou seja, combinando controle dos meios com o foco nos resultados. Este foco deve ser o ótimo atendimento ao cidadão e a ótima prestação de serviço público, no qual o serviço deve ser sempre orientado de acordo com a supremacia do interesse público, ou seja, o interesse público deve estar acima de qualquer interesse privado, particular ou individual.

Na verdade a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática. Não se trata de fazer tabula rasa desta, mas aproveitar suas conquistas, os aspectos positivos que ela contém, ao mesmo tempo em que se vai eliminando o que já não serve (PEREIRA; 1996; 24).

Tendo em vista a expansão do Estado, a crítica à administração burocrática está justamente associada à baixa eficiência que este modelo apresenta nos dias atuais, causando muitas vezes rigidez aos processos durante a execução de demandas. No Estado Liberal, que defendia o “Estado mínimo”, a prioridade da administração pública estava voltada para o controle dos procedimentos administrativos e operacionais da administração pública. Mas, no momento em que o Estado se transformou em um estado social e econômico do século XX, o problema da eficiência tornou-se essencial (PEREIRA, 1996). A burocracia clássica proposta por Weber já não era suficiente para atender todas as demandas da sociedade. Surgiu um dilema entre o grau de controle dos procedimentos e a eficiência, que se revela nos resultados como a demora e até mesmo o não atendimento do Estado às necessidades do cidadão. De um lado, o forte controle burocrático, institucionalizado para dar mais lisura aos procedimentos, peca por excessos na administração causando rigidez aos processos. De outro, a eficiência, que tem necessidade de certa flexibilização na gestão, pode registrar certa insegurança quanto à lisura do processo. Então, como resolver o dilema do grau de controle de procedimentos versus a eficiência dos serviços públicos na atualidade?

Segundo Carneiro e Menicucci (2011) pode ser que a presumida ineficiência seja decorrente não da prevalência de uma administração de moldes burocráticos, mas da inexistência de uma estrutura organizacional adequadamente burocratizada. É certo que ainda hoje em alguns estados e municípios brasileiros a administração pública tem estruturas muito patrimoniais que precisam ser burocratizadas. No entanto, pode-se pensar que estes devem ser mais burocratizados, para garantir não apenas impessoalidade e lisura, mas também buscar garantir resultados eficientes. E mesclar essas coisas é um dilema. Como o Estado brasileiro pode evitar a corrupção e ao mesmo tempo dotar de certa flexibilidade à administração pública para ter resultados mais eficientes?

É possível afirmar que a idéia do gerencialismo foi construída no intuito de colocar esse dilema, e tem como função modificar as regras institucionais para controlar a administração e torná-la mais eficiente valorizando a discricionariedade administrativa. Não se trata de eliminar os controles, procedimentos e regras, mas reduzir ou restringir apenas aqueles que impeçam o bom desempenho da administração pública. Segundo Pereira (2006), as reformas são necessárias para mudar a forma de organizar e administrar o Estado. No final do século XX, o Estado brasileiro se torna democrático, e os cidadãos deixam de ser apenas burgueses para ser todo o povo, suas funções sociais se ampliam enormemente, e a reforma da gestão pública, visando transformar o Estado de meramente burocrático em gerencial torna-se importante.

É neste contexto de embate entre o modelo burocrático e gerencial na administração pública brasileira, que são definidos os procedimentos para a aquisição de bens e serviços no setor público. As leis brasileiras de licitações vigentes na atualidade surgem após a Constituição Federal de 1988 e se desenvolvem nesse esforço de se pensar a reforma da gestão pública. É exemplar a criação da modalidade de licitação denominada pregão, voltada para agilizar o processo de aquisição de muitos bens e serviços. Para entender a conformação atual da legislação brasileira sobre compras públicas vale um breve resgate do histórico normativo do processo licitatório.

### **Precedentes do processo licitatório atual**

Conforme visto, as reformas administrativas foram necessárias para mudar a forma de organizar e administrar o Estado. Cabe agora investigar como a legislação brasileira sobre

compras públicas se desenvolveu com as reformas administrativas para destacar as diferenças e analisar as características desta trajetória. Os próximos itens deste capítulo deverão apresentar e discutir a trajetória da legislação sobre as aquisições de bens e serviços. Neste sentido, será mostrado que houve um processo de flexibilização nessa legislação no intuito de agilizar os processos. Para tanto, é importante realizar um resgate histórico da legislação sobre o tema.

De acordo com Spricigo e Foncesa (2008), o primeiro registro normativo de compras públicas do governo brasileiro se deu em 1862, com a institucionalização do Decreto nº 2.926 que passou a regulamentar “arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas”. Peixoto (2000) lembra que a norma jurídica fixava três princípios norteadores do Direito Administrativo brasileiro contemporâneo, mais particularmente, das compras e contratações públicas: a publicidade, o sigilo das propostas e a igualdade entre os participantes.

Spricigo e Foncesa (2008) destacam também o Decreto nº 4.536, de 1922, que organizou o código de contabilidade da União e que arbitrou nos artigos 49 a 58 os procedimentos para a realização de concorrências e a contratação de serviços com o Estado. Esta passou a ser considerada uma norma jurídica que consolidou atos legislativos anteriores, fixando novos valores de referência para as concorrências públicas, estabelecendo condições para a dispensa de concorrência e para a validade dos contratos, criando mecanismos de controle externo e fixando sanções para desvios funcionais.

Santana (2012) recorda que com a reforma da administração pública federal ocorrida em 1967, por intermédio do Decreto-Lei nº 200, as compras governamentais ganharam um regime jurídico sistematizado, fixando normas gerais para o seu procedimento e criando as modalidades tradicionais de licitações: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

Em 1986, pela primeira vez no Brasil republicano, uma lei é dedicada exclusivamente às compras governamentais, foi instituído o estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos por via do Decreto-Lei nº 2.300, que recebeu alterações por intermédio dos Decretos-Leis nº 2.348 e 2.360, ambos de 1987.

## **A licitação na Constituição de 1988**

Santana (2012) afirma que a Constituição Federal de 1988 é a única que dá suporte ao sistema jurídico normativo das licitações e condiciona todas as compras governamentais ao procedimento licitatório, conforme relato abaixo:

Somente com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, o sistema jurídico normativo das licitações ganha a atenção devida, sendo elevado ao plano constitucional, que impõe como regra geral, a precedência da licitação a todas as compras governamentais. É de extrema relevância observar o que dispõe o art. 22, inciso I, da mesma carta Magna, que confere competência privativa à União para editar normas gerais sobre licitações e contratações públicas (SANTANA, 2012, p. 12).

A Constituição Federal de 1988 expõe o modo de contratação da administração pública no seu artigo 37, inciso XXI, da seguinte forma:

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 (BRASIL, 1988).

Nesse inciso pode-se observar a exigência de dois princípios para a realização de uma licitação, a legalidade e a igualdade.

Cabe destacar que o novo modelo institucional que regulamenta a licitação como processo de aquisição de bens e serviços, representado pela Lei nº 8666/93, foi formulado e implementado de acordo com as diretrizes desse inciso XXI, em um contexto onde a burocracia tem destaque, sendo o objetivo principal o controle dos procedimentos administrativos. Já as normas posteriores; a Lei nº 10.520/02, que regulamenta o pregão, e o Decreto nº 5.450/05, que regulamenta o pregão na forma eletrônica; foram formuladas em um contexto de reforma administrativa, onde o governo passa a priorizar eficiência e a gestão por resultados, conforme exposto nos próximos subitens.

### **Regulamentação das compras governamentais: a Lei 8.666, de 1993**

Toda instituição pública tem obrigação de zelar pelo correto uso dos recursos, especialmente quando contrata serviços ou adquire bens. Para isso, atualmente elas devem respeitar as regras

dispostas na Lei nº 8.666, de 1993, a chamada Lei das Licitações, e em outros instrumentos normativos que procuram assegurar ao órgão público a escolha da melhor proposta em termos de qualidade e preço.

Em seu artigo 3º, a Lei nº 8.666/93 aponta claramente a finalidade e os princípios que um agente público deve seguir para realizar uma licitação:

**Art.3º:** A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Texto original).

Deve-se destacar que esses princípios orientam os gestores públicos a conduzir o processo com o máximo de lisura possível, o que leva o procedimento licitatório à um caráter burocrático muito forte. A Lei nº 8.666/93 dispõe que a licitação tem dois objetivos principais: a licitação serve para buscar a proposta mais vantajosa para a administração e garantir iguais condições a todos que queiram concorrer pela celebração de um contrato com a administração. Competitividade e isonomia são os dois fundamentos básicos, os dois objetivos de um procedimento licitatório. Sendo assim, a Lei n 8666/93 também se preocupa com a eficiência quando pretende selecionar a proposta mais vantajosa para a administração. Neste sentido ela estaria buscando uma concorrência, impessoal e igualitária, para que a administração possa comprar mais por menos e com maior qualidade. No intuito de atender seus objetivos, essa lei prevê originalmente cinco modalidades licitatórias: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão.

Com a mudança de governo em 1995, veio a reforma administrativa gerencial e a busca por uma administração pública mais eficiente do que aquela encontrada na época. Isto impulsionou a busca por uma modalidade mais flexível de licitação, o que resultou na nova modalidade de licitação denominada pregão. O pregão surgiu como uma modalidade de licitação concorrente das modalidades concorrência, tomada de preços e convite, sendo sua execução mais ágil e eficiente que as demais modalidades na aquisição de determinados bens e serviços.

A partir da tabela I da autora Soares (2013), construída a partir da legislação, pode-se caracterizar e diferenciar as seis modalidades de licitação existentes na atualidade. A

concorrência, a tomada de preços e o convite podem ser diferenciados por três critérios: especificações (condição para participação), valores máximos e prazo mínimo para recebimento de proposta. O leilão diferencia-se pelo critério de julgamento que é o maior lance. Já o concurso está voltado para premiar trabalhos técnicos, científicos e artísticos. O pregão é a inovação do início dos anos 2000.

**Tabela 1: Diferenças no critério de aplicabilidade das modalidades de licitação**

Tipos	Especificações	Valores máximo	Prazo mínimo para recebimento de proposta	Tipo de Licitação por critério de julgamento
Concorrência	Exige comprovação prévia de qualificação aos interessados	Para obras e serviços de engenharia (acima de 1,5 milhão); compras e serviços (acima de 650 mil)	30 ou 45 dias	
Tomada de Preço	Faz tomada de preço aos interessados cadastrados	Para obras e serviços de engenharia (até 1,5 milhão); compras e serviços (até 650 mil)	15 ou 30 dias	Melhor técnica ou menor preço
Convite	Convida determinados interessados (Mín. de 3) e estende o convite a outros qualificados interessados	Para obras e serviços de engenharia (até 150 mil); compras e serviços (até 80 mil)	5 dias úteis	
Concurso	Para premiar trabalhos técnicos, científicos ou artísticos.	Não cabe	45 dias	Não cabe
Leilão	Estabelece preço mínimo para bens móveis ou imóveis e adquire o bem quem oferece maior valor.	Não cabe	15 dias	Maior lance
Pregão	É um leilão às avessas para aquisição de bens e serviços comuns, no qual interessados habilitados oferecem lances (presencial ou eletrônico)	Não definido	8 dias úteis	Menor preço

Fonte: (SOARES, 2003).

### **Pregão: uma nova modalidade de licitação**

Conforme argumento de Santana (2012), a primeira experiência de pregão ocorre em 1997 quando a União cria um regime exclusivo de contratações para a ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações, através da Lei nº 9.472/97. O parágrafo único do artigo 54 da Lei nº 9472/97 previa o pregão ainda como uma modalidade estranha e inovadora à administração pública, conforme mencionado abaixo:

**Art. 54.** A contratação de obras e serviços de engenharia civil está sujeita ao procedimento das licitações previsto em lei geral para a Administração Pública. Parágrafo único. Para os casos não previstos no caput, a Agência poderá utilizar procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão.

No espírito da reforma gerencial que buscava tornar a administração pública mais eficiente, o presidente da República promulgou a Medida Provisória nº 2.026/00 que institui a modalidade pregão. No entanto, essa Medida Provisória proporcionava utilização do pregão exclusivamente no âmbito da União. Os outros entes federativos não poderiam usufruir dessa modalidade, conforme descrito em seu artigo segundo,

**Art. 2.** Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, promovida exclusivamente no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. (grifo do autor).

Segundo José (2011), isso gerou diversos protestos no campo do direito público, tendo em vista que, de acordo com o art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal de 1988, atribui-se à União privativamente estabelecer:

**XXVII.** Normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

Ainda de acordo com José (2011), observa-se imperícia do legislador ao relatar nesse dispositivo da Medida Provisória nº 2.026/00 a restrição de utilização do pregão exclusivamente à União, em virtude de o mesmo ofender claramente as normas constitucionais em vigor. Acredita-se que a intenção inicial da União era realizar um projeto piloto ou teste antes de disseminar o pregão como modalidade de licitação para os outros entes federados. No entanto, a necessidade de expansão desta ferramenta para os outros entes federados era iminente. Sendo assim, em 2002 o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 10.520/02 que regulamenta o pregão como modalidade de licitação para todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Segundo a lei, em seu artigo 1º, o pregão é a modalidade cabível para a contratação de bens e serviços comuns. O conceito de bens e serviços comuns está definido no artigo 1º, parágrafo único: “Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

O pregão não está vinculado a valores, conforme observado na tabela 1. Em outras modalidades licitatórias, um dos critérios básico para decidir o cabimento da modalidade é o

valor do objeto a ser contratado. Na modalidade pregão o requisito básico é que o objeto seja bens ou serviços comuns, desta forma, o legislador considerou a aplicabilidade do pregão bem abrangível para que a administração conseguisse usar o pregão na maior quantidade possível de contratações.

Conforme Mazza (2011), o pregão é um sistema inovador criado sob a inspiração de um modelo italiano. O objetivo do pregão é viabilizar a celebração de um contrato de modo mais econômico e eficiente, isto porque é mais rápido que as outras modalidades, economizando dinheiro e tempo da administração pública. Uma característica única do pregão que agiliza a contratação de bens e serviços é a inversão nas fases naturais do procedimento.

Conforme prevê a Lei nº 8.666/93, o processo de licitação obedece respectivamente a cinco etapas (fases): instrumento convocatório, habilitação, classificação, homologação e adjudicação. No instrumento convocatório convocam-se os interessados, na habilitação analisam-se os documentos, na classificação julgam-se as propostas, na homologação aprova-se o procedimento e na adjudicação atribui-se o objeto ao vencedor. Nas cinco modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93, primeiro tem-se que analisar toda a documentação de todos os interessados para depois realizar o julgamento das propostas. No pregão é diferente, primeiro realiza-se o julgamento das propostas para depois verificar apenas a documentação do vencedor. As cinco etapas do pregão são respectivamente: instrumento convocatório, julgamento das propostas/classificação, habilitação, homologação e adjudicação.

**Quadro 1: Etapas da licitação por modalidade**

<b>Etapas da licitação x Modalidades</b>		
<b>Etapas</b>	<b>Modalidades da Lei 8.666/93</b>	<b>Pregão</b>
1 <sup>a</sup>	Instrumento convocatório	Instrumento convocatório
2 <sup>a</sup>	Habilitação	Julgamento das propostas/ Classificação
3 <sup>a</sup>	Julgamento das propostas/ Classificação	Habilitação
4 <sup>a</sup>	Homologação	Homologação
5 <sup>a</sup>	Adjudicação	Adjudicação

Fonte: (MPOG, 2013) Adaptado pelo autor.

## **O pregão eletrônico: características e impactos para a administração pública**

Com a necessidade de atender o princípio da eficiência, associada à crescente revolução tecnológica, a nova administração pública se concentra no desenvolvimento de um valioso instrumento para sua missão, o governo eletrônico. Paludo (2012) afirma que o governo eletrônico começou a ser utilizado no Brasil por volta dos anos 80, após a disseminação do comércio eletrônico pelas empresas privadas que sempre esteve associado às Tecnologias da Informação e Comunicação - TIC. Ele ainda destaca o princípio e os objetivos do governo eletrônico, argumentando que o seu desenvolvimento teve como princípio a utilização das modernas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais.

O Governo Eletrônico brasileiro pretende transformar as relações do governo com os cidadãos e empresas, e também entre os órgãos do próprio governo, de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados; promover a interação com empresas e indústrias; e fortalecer a participação cidadã por meio do acesso à informação e a uma administração mais eficiente (SANTANA, 2012; p.4-5).

No contexto do governo eletrônico, o pregão passa a ser regulamentado pela primeira vez, na sua forma eletrônica, por intermédio do Decreto nº 3.697/2000, sob a influência do uso das TIC's nos negócios privados. No entanto, este decreto ainda restringe a utilização do pregão eletrônico à União, conforme descrito em seu artigo 1º:

**Art. 1º** Este Regulamento estabelece normas e procedimentos para a realização de licitações na modalidade de pregão, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, denominado pregão eletrônico, destinado à aquisição de bens e serviços comuns, **no âmbito da União. (grifo do autor)**

Em 2005, o Decreto nº 5.450 regulamenta o pregão na forma eletrônica para todos os entes da federação. O pregão, na forma eletrônica, é uma modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet. Dentre as características gerais do pregão eletrônico podem-se destacar: a participação condicionada ao credenciamento no sistema; as propostas e lances só podem ser dados via internet; as propostas classificadas devem ir para a etapa de lances; negociação, recursos e outros procedimentos são realizados através do sistema.

Dentre os impactos positivos do pregão eletrônico em termos de processo produtivo pode-se destacar: agilidade processual, ampliação da competição e economia. A agilidade processual é obtida por meio da automatização do sistema, que dispensa a intervenção do pregoeiro para execução de determinadas tarefas, executando-as automaticamente. Podem-se citar algumas dessas funções como: o recebimento de propostas de forma ordenada; verificação de porte dos licitantes para concessão de benefícios legais; computo de prazos conforme imposições legais, com o devido bloqueio para realização de ações diversas do permitido legal, como prazos de elaboração de propostas após horário de início da sessão, envio de lances após encerramento do tempo aleatório entre outras.

Para alguns autores, a exemplo de Faria (2009), o pregão eletrônico é a modalidade de licitação que apresenta o maior conjunto de pontos positivos para a administração pública, dos quais merece destaque o aumento significativo no número de fornecedores e, conseqüentemente, a maior redução nos preços. Contudo, o mesmo autor (2010), destaca que, embora tenham ocorrido avanços com a implementação do pregão eletrônico nas compras públicas, é consensual que ainda existe muito para se avançar com relação às avaliações e melhorias do sistema. Se por um lado, conforme a teoria microeconômica, um número maior de concorrentes proporciona, em geral, menor preço para os compradores. Por outro lado, conforme Silva e Ferreira (2007), um maior número de licitantes também reforça a praga do vencedor, pois, em pregões com maior número de licitantes o lance ganhador provavelmente se afasta do consenso de mercado, fato este que, em geral, não é observado quando há poucos licitantes.

Com o pregão eletrônico, os fornecedores experimentaram uma redução nos custos de participação, na medida em que não são obrigados a se deslocarem para retirada de edital, nem tão pouco para participar das sessões públicas, sendo possível a realização de todas essas tarefas na grande rede, a internet. Santana (2012) destaca que o anonimato das propostas, até o final da fase de lances, bem como o encerramento de forma aleatória<sup>1</sup>, alheio à vontade do pregoeiro, gera segurança nos participantes quanto às possíveis ações que beneficiem esta ou

---

<sup>1</sup> O tempo aleatório existe para evitar algum tipo de fraude, como por exemplo, para que não haja risco de o pregoeiro terminar o processo quando um fornecedor da sua escolha esteja ganhando. Isso dá mais transparência e lisura ao processo, além de estar previsto em lei. O tempo aleatório pode variar de um segundo a trinta minutos. É definido exclusivamente através de um algoritmo do sistema.

aquela proposta. Isto, adicionado ao fator transparência, com registros automáticos dos atos praticados nas sessões, fortalece o procedimento quanto ao seu caráter isonômico.

Vale mencionar que, com a crescente preocupação com o tema *accountability*, o sistema do pregão eletrônico mantém todos os registros dos atos praticados pelo pregoeiro, acessíveis livremente, de forma a serem verificados por órgãos de controle e pela própria sociedade.

Tendo em vista a evolução histórica das instituições que normatizam o procedimento licitatório, pode-se constatar um aperfeiçoamento gradual e constante desse procedimento tanto no controle para coibir a corrupção e aumentar a lisura do processo como na eficiência para dar mais agilidade e economicidade ao processo. No entanto, ainda há desafios em termos de eficiência a serem enfrentados nos processos de compras públicas, mesmo quando se trata do pregão eletrônico.

Acredita-se que a economicidade do pregão eletrônico no certame pode impactar a qualidade da prestação de serviços e a longevidade dos contratos da administração pública. Este é o foco do estudo de caso empreendido na ECT, cujo objetivo foi checar o desempenho de uma empresa pública na gestão de recursos originada através do procedimento licitatório correspondente à modalidade mais recente e evoluída da nossa histórica legislação, ou seja, o pregão eletrônico.

## **2. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS POR PREGÃO ELETRÔNICO NA ECT**

No capítulo anterior foi feita uma descrição sucinta das leis que regulamentam as compras públicas, onde se destaca a Lei nº 8666/93. Este capítulo apresentará um estudo de caso realizado na Gerencia de Encaminhamento e Administração da Frota de Minas Gerais (GENAF/MG) da ECT e abordará as licitações realizadas por meio de pregão eletrônico para contratação de serviços de transporte no Estado de Minas Gerais.

A ECT é uma empresa pública federal integrante da administração indireta do governo federal, responsável pela execução do sistema de envio e entrega de correspondências no Brasil. Ela é a única empresa brasileira que está presente em todos os municípios do país com uma grande rede de unidades próprias e terceirizadas. Esta pesquisa foi realizada na ECT devido à grande relevância de sua atuação, uma vez que é a maior empresa do país em termos de empregabilidade, alcançando o patamar de aproximadamente 120 mil empregados próprios.

A criação da ECT vincula-se a Lei nº 509/69 que transformou o Departamento de Correios e Telégrafos (DCT) em ECT. Apesar da grande autonomia administrativa, a ECT, como empresa pública, deve obedecer todos os procedimentos de licitação que hoje são regidos pela Lei nº 8.666/93. Além do processo licitatório, essa lei trata também sobre os contratos administrativos cuja gestão será objeto de análise deste estudo de caso.

A Lei nº 8.666/93, artigo 2º, § único, define contrato administrativo da seguinte forma:

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Para Mazza e Andrade (2011), pode-se conceituar contrato administrativo como o acordo de vontades entre a Administração e terceiros no qual, por força da lei, as condições estabelecidas e a manutenção do vínculo ficam sujeitas á modificáveis imposições de interesse público, ressalvado o equilíbrio econômico previsto originalmente, que deve ser mantido.

Descrever sobre licitação de serviços impacta também em descrever sobre a terceirização de serviços da administração pública. De acordo com Ramos (2001), terceirização é um método de gestão em que uma pessoa jurídica pública ou privada transfere, a partir de uma relação marcada por mútua colaboração, a prestação de serviços a terceiros estranhos aos seus quadros. Segundo a autora, portanto, a terceirização é uma das formas de inserção do particular na prestação do serviço público, que se faz por meio de contrato administrativo.

Já Polônio (2000) enfatiza que o processo de terceirização resultou da busca incessante da redução dos custos e melhoria de qualidade, uma vez que a empresa terceirizadora, ao concentrar energia em suas atividades principais, deixa para empresas especializadas a realização de atividades operacionais que exigem certo investimento para buscar sempre qualidade, com otimização de custos, necessários num mercado cada vez mais competitivo.

O presente estudo de caso destaca as contratações ou terceirizações de serviços, enfatizando as dificuldades da administração pública para gerir contratos de prestação de serviços cujos preços são muito abaixo do praticado no mercado, o que afeta diretamente a qualidade dos serviços prestados. Parte das dificuldades reside em garantir a qualidade de uma prestação de serviços apenas através da especificação do serviço no edital de licitação. Muitas vezes, é na execução do serviço que se verifica sua qualidade. Por isso, a gestão de contratos é fundamental para a execução fiel do serviço. Sendo assim, preços muito abaixo do praticado no mercado podem gerar um viés de má prestação de serviços e, conseqüentemente, encerramentos antecipados de contratos.

Na ECT, esse viés tem gerado grandes transtornos que vem resultando em não renovações e rescisões contratuais. Então, cabe indagar: como adquirir os melhores serviços com os menores preços? É desafiador responder essa questão, pois, verifica-se um dilema entre melhores serviços e menores preços. No entanto, a escolha do *payoff* mais eficiente para a administração pública surge quando se encontra o ponto ótimo dessa relação, ou seja, a melhor alternativa a ser escolhida pela administração pública deveria ser eleita quando ela encontrar o ponto ótimo da relação melhor serviço com melhor preço. Para isso o pregão eletrônico deveria adotar o critério de julgamento de tipo técnica e preço, e não só de preço, conforme será abordado no próximo capítulo.

Na Gerência de Encaminhamento e Administração de Frota da ECT acontecem várias demandas para licitações de serviços de transporte que são executadas por meio de pregão eletrônico, dentre elas podemos citar as contratações das Linhas de Transporte Urbano (LTU) e Linhas de Transporte Regional (LTR). As LTUs são linhas de transporte municipais e as LTRs são linhas de transporte intermunicipais, e elas são compostas por serviços de motoristas com veículo para o transporte de carga postal (encomendas SEDEX, PAC, malotes, cartas, entre outros).

No cenário atual, a ECT tem diversas linhas de transporte próprias e terceirizadas. Para realizar as contratações das linhas terceirizadas, a ECT deve realizar as licitações através de pregão eletrônico. Os vencedores das licitações obrigatoriamente devem assinar contratos de prestação de serviços com a ECT para o período de 12 meses, podendo serem renovados por igual período até que se complete 60 meses, conforme descrito no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8666/93.

**Art. 57.** A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998).

Portanto, o que se espera de uma boa administração é que os contratos completem os prazos permitidos por lei, 60 meses, com qualidade na prestação de serviços. Isto significa que cada linha de transporte deveria ser relicitada de cinco em cinco anos. O que motivou o objeto deste trabalho tem origem justamente neste ponto. Conforme dados disponibilizados pela GENAF/MG, verificou-se que uma grande quantidade de licitações para um mesmo objeto não é simplesmente decorrida do percurso natural dos contratos de prestação de serviços, e sim de término antecipado dos contratos.

Para análise dos dados é importante esclarecer o conceito de “término antecipado dos contratos” adotado neste trabalho. Na verdade, o término antecipado dos contratos tem duas origens de natureza distintas. Na primeira, podemos considerar os contratos que sofreram rescisões contratuais. A Lei nº 8666/93 prevê no artigo 78 dezoito motivações para as rescisões contratuais. Algumas delas serão citadas no decorrer da pesquisa. Já na segunda origem, podemos considerar os contratos que por algum motivo não foram renovados. Neste

sentido, as motivações podem ser ainda maiores, abrangendo as iniciativas da própria empresa contratada. Também serão relatadas as motivações mais frequentes deste quesito no decorrer do trabalho.

Conforme tabela 2, verificou-se que as contratações por motivos de não renovações e rescisões somam 52% das contratações realizadas pela área entre 2011 e 2013.

**Tabela 2: Contratações realizadas no período 2011, 2012 e 2013.**

<b>Motivo das Contratações</b>	<b>Quantidade de Contratações</b>	<b>%</b>
CONTRATOS FINALIZADOS (60 MESES)	49	24%
CRIAÇÃO DE NOVOS SERVIÇOS	50	24%
NÃO RENOVAÇÃO	79	38%
RESCISAO UNILATERAL	30	14%
<b>TOTAL</b>	<b>208</b>	<b>100%</b>

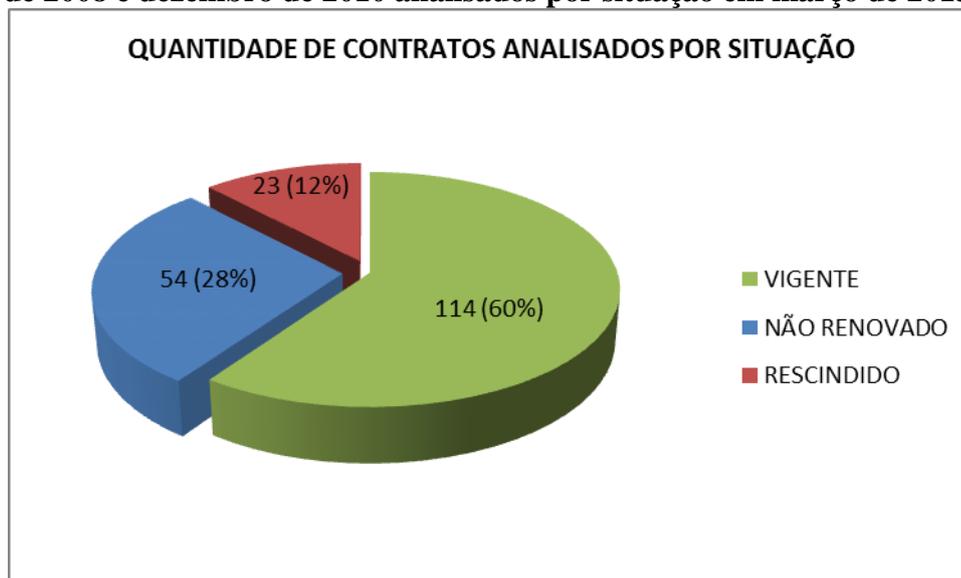
Fonte: Elaborado pelo autor, conforme dados disponibilizados na planilha de contratações da Seção de Programação de Transportes da GENAF/MG.

Para entender melhor a situação, podem-se abordar duas perspectivas em um mesmo objeto. De um lado, os contratos firmados que se encerraram somente no seu término natural, ou seja, no quinto ano ou sessenta meses. De outro, os contratos que são encerrados antes do término dos 60 meses por diversos motivos.

Para diagnosticar os possíveis motivos da grande quantidade de rescisões ou não renovações contratuais, analisou-se o banco de dados da GENAF/MG em março de 2013, onde se observou o período de contratos firmados por meio de pregão eletrônico em 2008, 2009 e 2010. A hipótese é que esses termos antecipados de contratos se vinculam à baixa qualidade na prestação de serviços e têm como consequência a elevação dos custos (processuais e financeiros) para a administração pública.

Conforme informações do gráfico 1, constatou-se que 191 contratos originados de pregão eletrônico foram firmados no período de março de 2008 à dezembro de 2010 e que destes, 23 foram rescindidos, 54 foram não renovados e 114 continuam vigentes conforme o cenário encontrado em março de 2013.

**Gráfico 1: Contratos originados de pregão eletrônico que foram firmados entre março de 2008 e dezembro de 2010 analisados por situação em março de 2013.**



Fonte: Elaboração pelo autor a partir do banco de dados da ECT.

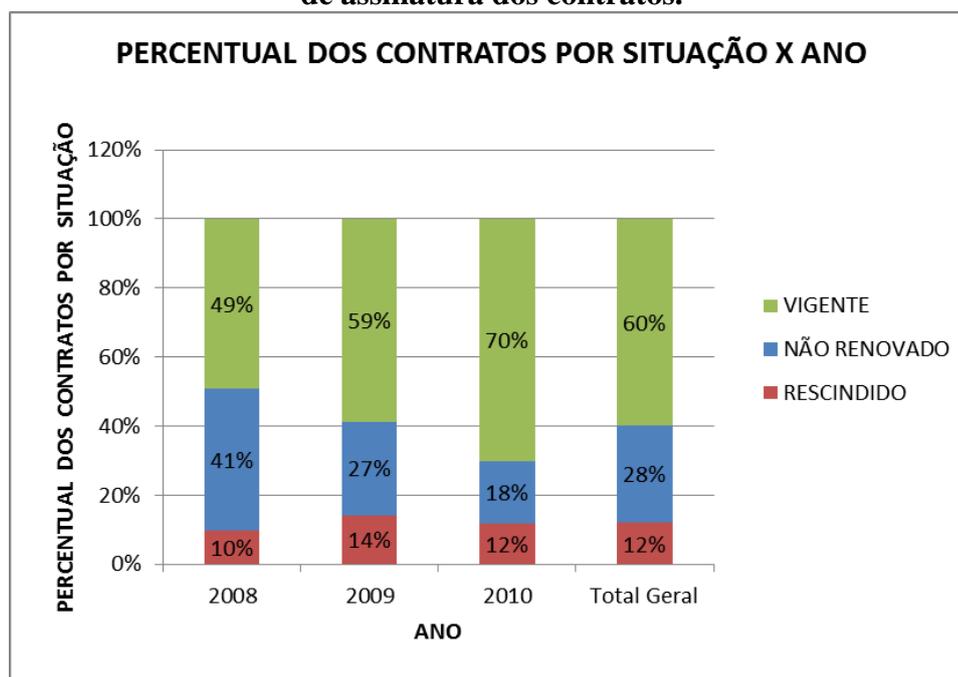
A quantidade de contratos é maior, pois não se observou os contratos realizados por meio de dispensa de licitações e nem os contratos remanescentes <sup>2</sup>. Pode-se observar que dos contratos analisados, 60% estão vigentes e 40% tiveram encerramento antecipados. Desses 40%, 28% são contratos não renovados e 12% são rescindidos.

Para verificar como se deu essa distribuição por período, estruturou-se o gráfico 2 onde pode-se observar com maior riqueza de detalhes a evolução por período:

---

<sup>2</sup> Contrato remanescente é aquele cujo segundo colocado no pregão é convocado pela administração para assumir o objeto contratado pelo preço do primeiro colocado. Na ECT chega a ser insignificante o número dos contratos remanescentes. Em sua maioria, o objeto do contrato é relicitado.

**Gráfico 2: Percentual dos contratos analisados em março de 2013 distribuídos por ano de assinatura dos contratos.**



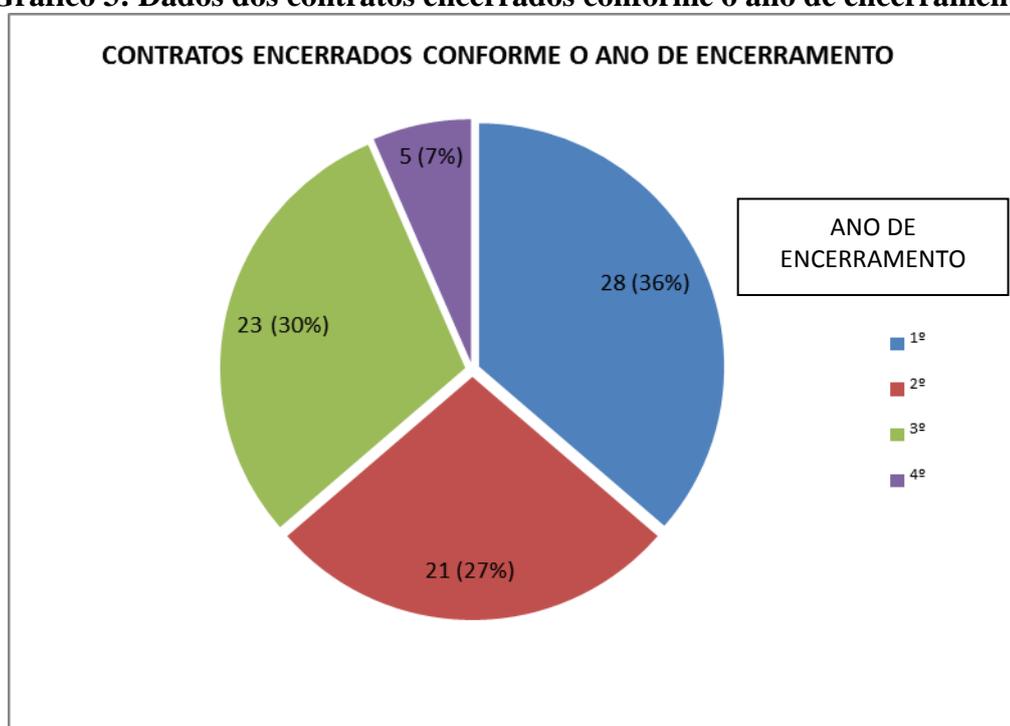
Fonte: Elaboração pelo autor a partir do banco de dados da ECT.

O gráfico acima pode induzir o leitor a pensar que houve uma evolução positiva em termos de aperfeiçoamento do processo de contratação de serviços e gestão de contratos, pois aparentemente os dados revelam que a quantidade de contratos vigentes aumentou 21% no decorrer do período de 2008 a 2010. Contudo, deve-se revelar que o único ano em que ocorreu uma análise completa do período contratual foi o ano de 2008, pois se sabe que os contratos administrativos podem ser prorrogados em até cinco anos, e como já descrito anteriormente essa análise se deu em março de 2013. Sendo assim, os contratos assinados em 2008 tiveram análise integral do período contratual, no entanto, os contratos de 2009 foram analisados apenas os quatro primeiros anos, e os de 2010, verificaram-se apenas os três primeiros anos de vigência. Essa restrição metodológica está estritamente relacionada com a disponibilidade de dados da ECT e com o período de possibilidade para realização da pesquisa.

Em outra análise para entender o comportamento dos contratos no decorrer do período de vigência permitida por lei, de cinco anos, pode-se considerar que a tendência natural dos processos é de que os contratos recentes são mais instáveis que os contratos antigos, portanto, seguindo esta lógica, supõe-se que os índices de rescisão e não renovação contratual tendem à reduzir com o passar do tempo de vigência do contrato. O gráfico 3 apresenta uma análise dos

dados desta pesquisa no intuito de averiguar se o primeiro ano de vigência dos contratos de prestação de serviços é o mais crítico dos cinco anos. Contudo, deve-se revelar que os contratos de 2009 e 2010 não puderam sofrer uma análise completa do seu percurso natural por questões cronológicas, ou seja, as vigências dos mesmos podem atingir até 2014 e 2015 respectivamente. No entanto, realizando uma prospecção para os próximos anos, pode-se considerar que os dados apresentados no gráfico 3, não confirmam a tendência natural dos processos uma vez que o terceiro ano de vigência dos contratos apresentou maior quantidade de encerramento antecipado do que o segundo ano. Mas deve-se ressaltar que esses percentuais podem ser alterados até que os contratos de 2009 e 2010 completem cinco anos.

**Gráfico 3: Dados dos contratos encerrados conforme o ano de encerramento.**



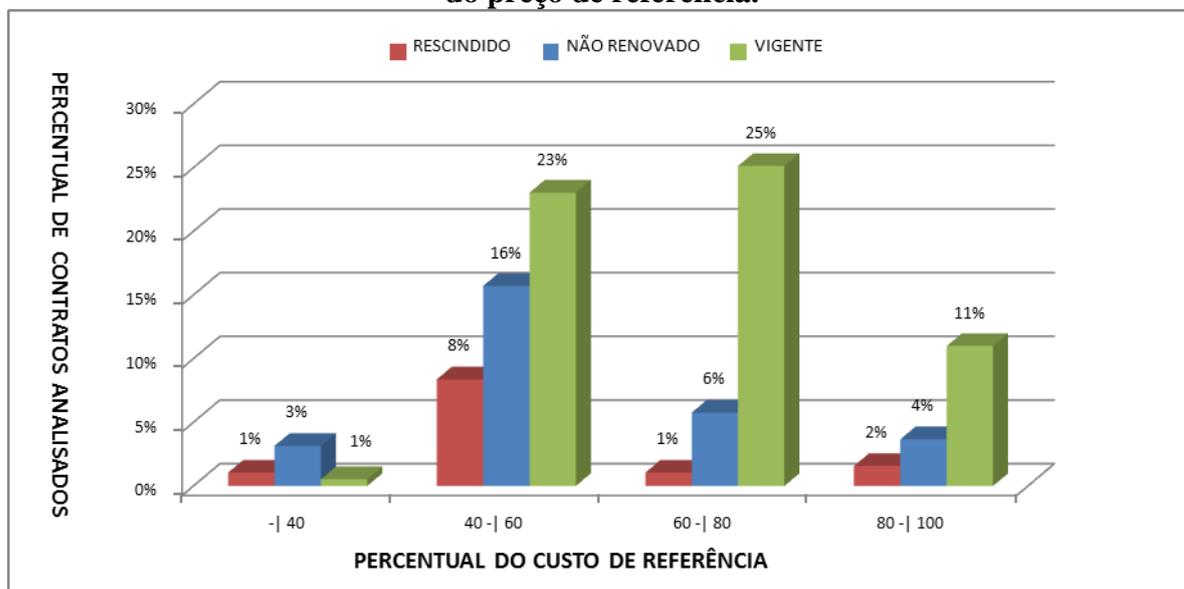
Fonte: Elaboração pelo autor a partir do banco de dados da ECT.

Apesar dos encerramentos antecipados de contratos no terceiro ano de vigência fugir das expectativas, os dados revelam que o primeiro ano de vigência é o mais delicado, pois é o ano que mais sofre rescisão e não renovação contratual. Por que isso acontece? A resposta pode estar no processo de contratação, ou seja, acredita-se que esse alto índice de rescisão e não renovação contratual no primeiro ano de vigência correlaciona-se com o baixo preço arrematado pelo vencedor da licitação, quando a proposta vencedora tende a se afastar dos preços praticados pelo mercado. Isso torna a manutenção do contrato desmotivadora tanto pela empresa prestadora de serviços, por ter o seu lucro reduzido ou mesmo nulo, como para a

administração pública, por não ter a prestação de serviços adequada, uma vez que a transportadora se expõe a vários riscos de inadimplência como: falta de pagamento aos empregados, aos postos de combustíveis, às oficinas de manutenção, entre outros.

No gráfico 4 verificou-se que essa associação pode de fato existir. Antes de realizar a análise do gráfico 4, cabe esclarecer o que é Custo de Referência (CR). O preço de referência ou Custo de Referência é o parâmetro de admissibilidade da entidade licitante para aprovação do preço contratado. Sendo assim, o CR é considerado o valor máximo que a ECT admite para contratação do objeto. No caso do transporte, o CR é composto pelo valor médio de algumas variáveis, como por exemplo, média salarial de motorista no mercado, preço médio do combustível, valor médio do veículo, entre outros. Considerando a descrição anterior, nenhum fornecedor pode arrematar um objeto com o preço acima do CR, somente com preço igual ou inferior ao preço de referência.

**Gráfico 4: Percentual de contratos analisados em março de 2013 por faixa de percentual do preço de referência.**



Fonte: Elaboração pelo autor a partir do banco de dados da ECT.

No gráfico 4, observou-se que quanto menor o preço arrematado maior será as chances dos contratos serem rescindidos ou não renovados. Considerando que a análise do período contratual está incompleta para os contratos de 2009 e 2010, os percentuais dos contratos vigentes poderão abaixar em todas as faixas, principalmente nas de 40 a 60% e de 60 a 80% onde o percentual de contratos vigentes é maior.

Na faixa até 40% do CR pode-se dizer que é inviável para a ECT firmar qualquer contrato com uma empresa privada, uma vez que a quantidade de contratos não renovados e rescindidos supera individualmente a quantidade de contratos vigentes.

Na faixa entre 40 a 60% do CR, observa-se que o somatório dos contratos rescindidos com os contratos não renovados ainda superam em 1% a quantidade de contratos vigentes. Há de se ressaltar que os contratos vigentes de 2009 e 2010 que constam neste faixa ainda podem sofrer algum tipo de encerramento antecipado, o que conseqüentemente aumentará ainda mais essa diferença.

Na faixa entre 60 e 80% do CR bem como na faixa de 80 à 100% do CR observou-se que a quantidade de encerramento antecipado de contratos diminui conforme o valor arrematado do objeto aumenta em relação ao CR. Portanto, tendo em vista o objetivo de aumentar a longevidade contratual, pode-se dizer que é mais estável a contratação de serviços cujo preço arrematado seja maior que 60% do CR.

Dos contratos não renovados na faixa de 80 a 100%, verificou-se que entre os motivos predominantes estão a necessidade de acréscimo contratual acima de 25% do valor contratado. Conforme previsto no parágrafo 1º e 2º do artigo 65 da lei geral de licitações.

§ 1o O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2o Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

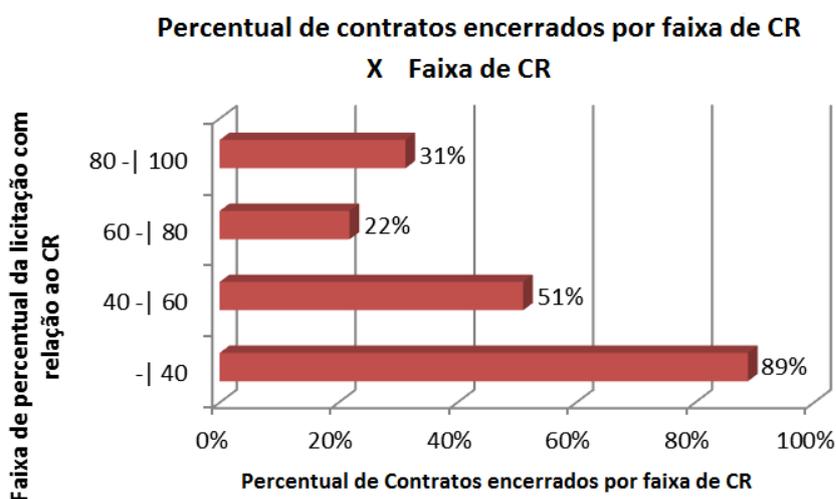
I - (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998).

No caso das rescisões nessa mesma faixa, verificou-se que as ocorrências se deram exclusivamente em uma empresa e são externas ao objeto do contrato, ou seja, mesmo prestando um bom serviço a empresa preferiu abandonar o contrato tendo em vista que sofreu grandes prejuízos em outros contratos com a administração pública, o que resultou na sua decretação de falência.

Já nas outras faixas de atuação, dentre os motivos de encerramento antecipado de contrato, os que mais se destacam pela não renovação contratual são as iniciativas por parte da transportadora, cujo motivo predominante é a inviabilidade econômica de continuar a prestação de serviços. Por parte da ECT, os principais motivos são a má prestação de serviços e a falta de documentos de habilitação. Os documentos de habilitação como, por exemplo, Certidão Negativa de Débitos com a União e de Débitos Trabalhistas, são conferidos mensalmente pela instituição pública contratante. Caso as empresas contratadas não apresentem tal documentação, o contrato não poderá ser renovado e até mesmo rescindido. No quesito rescisão contratual se destacam a baixa qualidade nas prestações de serviços, ou seja: não cumprimento das cláusulas contratuais ou cumprimento irregular; paralisação do serviço sem justa causa e comunicação prévia à Administração; e cometimento reiterado de faltas na sua execução. Esses motivos também estão descritos nos incisos I, II, V e VIII do artigo 78 da Lei nº 8666/93. O gráfico 5 é uma derivação do gráfico 4 e confirma a hipótese de que o encerramento antecipado aumenta conforme diminui o valor contratual.

**Gráfico 5: Percentual de encerramento antecipado por faixa de CR.**



Fonte: Elaboração pelo autor a partir do banco de dados da ECT.

No gráfico 5 verificou-se que dos contratos até 60% do CR, mais de 50% sofreram término antecipado, isso demonstra que o baixo preço arrematado aumenta a probabilidade de insucesso da longevidade contratual. Nos contratos da faixa 60 à 80% do CR, verificou que 22% foram encerrados, mas realizando uma comparação dos 22% com os 51% da faixa de 40 à 60% do CR, pode-se afirmar que houve uma evolução muito grande em termos de longevidade nos contratos de 60 à 80% do CR. Observou-se uma quebra de expectativa

quando verificou-se a faixa de 80 à 100%, no entanto cabe descrever que isso ocorreu devido à situações isoladas, conforme descrição dos motivos nos parágrafos anteriores. Sendo assim o gráfico 5 confirma a tendência natural dos contratos, ou seja, quanto menor o preço arrematado no certame, maior a probabilidade de o contrato sofrer encerramento antecipado.

### **3. OS DESAFIOS PARA CONTRATAR SERVIÇOS NO SETOR PÚBLICO**

Segundo Vitali (2004), a Lei 8.666 de 1993, que veio regulamentar o inciso XXI do art. 37 da Constituição, traduz uma significativa evolução histórica, conquanto mereça ainda algumas correções. Ela aperfeiçoou certos institutos e sistematizou e consolidou a legislação esparsa, aplicada com extrema dificuldade.

A reforma gerencial de 1995 trouxe novos expedientes para a administração pública burocrática brasileira, priorizando o princípio da eficiência e trazendo com ela o governo eletrônico e a gestão por resultados. O pregão eletrônico, fruto dessa nova era, tornou bastante eficiente o processo de compras públicas, que até então era cheio de entraves burocráticos: agilizou o processo, ampliou a concorrência, proporcionou mais transparência e economizou muito para a administração pública. No entanto, conforme exposto no capítulo anterior, acredita-se que ainda há desafios a serem enfrentados para tornar esse processo ainda mais eficiente.

O problema vivenciado na ECT, de baixa qualidade na prestação de serviços e alto índice de encerramento antecipado de contratos arrematados com valor abaixo de 60% do preço de referência, pode ser mais amplo e provavelmente deve se reproduzir em outros âmbitos da administração pública. Nesse sentido, cabe destacar o diagnóstico da situação encontrada na ECT abordando as possíveis causas do problema.

O presente capítulo busca apresentar sugestões para coibir os problemas destacados, com propostas de modificações no processo de contratação de serviços públicos. A partir da situação exposta na ECT, verificam-se algumas possíveis causas de encerramento antecipado de contratos junto à administração pública. O que a administração pode fazer para reduzir significativamente as possibilidades de ocorrência de encerramento antecipado de contratos de prestação de serviços é trabalhar mais criteriosamente no planejamento das contratações e, principalmente, na etapa de julgamento/classificação das propostas na modalidade pregão eletrônico. Para isso ela deve prever os riscos de insucessos contratuais e tentar minimizá-los no que é possível.

Dentro da taxa de não renovação, verificou-se que os motivos mais frequentes são de iniciativa da própria empresa contratada, por razões econômicas. Em seguida, de iniciativa da

ECT, também por razões econômicas que geram a má prestação de serviços e falta de documentação para habilitação da transportadora.

Observou-se uma possível associação entre os contratos que tiveram o término antecipado com o baixo valor contratual arrematado no certame. Dos contratos que tiveram sua previsão de término antecipado, 70% venceram a licitação com preços abaixo de 60% do custo de referência. Observou-se também uma quantidade expressiva de contratos vigentes na faixa de 40% à 60%, contudo essa quantidade pode abaixar no decorrer do período contratual, pois os contratos de 2009 e 2010 ainda não completaram os 60 meses.

Acredita-se que por inexperiência ou falta de planejamento, as empresas fornecedoras pensam que será viável operar os contratos com baixos custos e obter lucro. No entanto, como o valor arrematado normalmente se afasta do preço praticado no mercado, essas empresas conseqüentemente deixam de ter condições financeiras e estruturais para manter a qualidade na prestação de serviços. Considerando esses argumentos, os incentivos para as empresas contratadas prestarem o serviço numa qualidade minimamente aceitável são as cláusulas contratuais que tratam sobre as penalidades. Esses são incentivos negativos para a manutenção do contrato, ou seja, se a empresa contratada falhar, uma penalidade será aplicada.

Para prevenir a possibilidade de falha ou descumprimento contratual e aumentar a qualidade dos serviços prestados é possível adotar novos critérios no processo de contratação. Tendo em vista que o Custo de Referência estipula o teto máximo que os preços da licitação podem atingir, parece conveniente a instituição de um piso para os valores arrematados no certame do pregão, já que os dados desta pesquisa demonstram a instabilidade da contratação de serviços por valor abaixo de 60% do custo de referência. A pesquisa revela que quanto menor o valor arrematado no certame maior será as chances do contrato sofrer algum tipo de encerramento antecipado (rescisão ou não renovação).

O pregão eletrônico, apesar de inovador, pode ser considerado muito rígido, por um lado, e flexível, por outro. Ele é flexível ao admitir quase tudo, qualquer bem e serviço comum, ou seja, que possa ser especificado em edital pode ser adquirido por pregão. No entanto, ele é rígido porque só admite o menor preço. Sendo assim, outro aperfeiçoamento sugerido ao pregão eletrônico seria a incorporação de outro critério de julgamento, onde o vencedor seria

Julgado e classificado não apenas pelo menor preço, mas também pela melhor técnica. Neste sentido um dos critérios de pontuação para a melhor técnica poderia ser o retrospecto do fornecedor na atuação junto ao mercado e, principalmente, junto às instituições públicas.

Uma terceira proposta de aperfeiçoamento poderia ser a implantação de um cadastro de fornecedores onde o mesmo serviria para subsidiar o critério de melhor técnica no processo de julgamento e classificação da melhor proposta. Ele estabeleceria um processo de qualificação dos fornecedores em função do retrospecto que eles têm na prestação de serviços públicos e da boa prestação de serviços. O cadastro de fornecedores registraria todas as ocorrências de má prestação de serviços junto à administração pública e pontuaria as empresas que já tiveram relação com o Estado e não apresentaram ocorrências que desabonem sua relação com a administração pública. A melhor técnica pode ser um critério rigoroso, como também pode ser um critério muito simples, como por exemplo, a contabilização da experiência na prestação de serviços junto ao mercado e ao setor público. A intenção é premiar o bom fornecedor, aquele que tem experiência no ramo, que tem um retrospecto positivo em um determinado tipo de prestação de serviços para ele levar alguma vantagem por mérito.

Na tentativa de abaixar o custo da administração pública, o legislador acabou prejudicando-a em outros aspectos. Considerando o que já foi analisado sobre o encerramento antecipado de contratos na ECT, pode-se verificar: baixa qualidade na prestação de serviços; aumento do risco de inadimplências das empresas prestadoras de serviços com seus empregados e fornecedores; e aumento do retrabalho da administração de ter que realizar novas licitações para um mesmo objeto. Enfim, quando se verifica o encerramento antecipado de contratos por motivo de baixo valor contratual, o custo da administração aumenta em termos processuais e conseqüentemente econômicos sem que aumente a qualidade da prestação de serviços e facilite os trabalhos da administração.

Segundo Nunes *et al.*, (2007), é por meio de uma eficiente aquisição de bens e serviços que uma organização conseguirá atingir seus fins com menos dispêndio de recursos (processuais e financeiros) e a satisfação dos seus *stakeholders*.

De acordo com o argumento exposto por Ribeiro (2013), há três pautas principais que qualquer reforma legislativa sobre as contratações públicas deveria atualmente atacar: a) Redução de burocracia; b) Aumento das oportunidades de competição; c) Incentivo ao estabelecimento nos editais de linhas de corte para que a competição se dê apenas entre os

capazes de desempenhar o objeto contratual, de modo a evitar os problemas de descumprimento de contrato e falso cumprimento de contrato, tão comuns por consequência da contratação de empresas, na prática, incapazes de executar os contratos.

Wolfstetter, citado por Faria *et al.*, (2010) afirma que a eficiência do pregão dependerá da existência de mecanismos e regras específicas que aumentem sua atratividade e reduzam as possibilidades de conluio, competição predatória e outras formas de poder de mercado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A origem da legislação atual sobre compras públicas, orientada de acordo com os princípios da administração pública regidos pela Constituição de 1988, se deu num contexto burocrático. Posteriormente, o aperfeiçoamento normativo para as compras públicas ocorreu num contexto de reforma gerencial, que além de modernizar, despertou maior agilidade e eficiência para a administração pública. Nesse contexto, surgiu o pregão eletrônico e cabe discutir seus impactos na gestão de recursos públicos. Pode-se considerar que esses impactos foram positivos, no entanto, conforme pesquisa realizada na ECT, o pregão eletrônico ainda apresenta desafios a serem enfrentados. O pregão eletrônico tende a aumentar a transparência e a competição entre fornecedores nas compras da administração pública. Mas, essa competição pode ser predatória, ela pode levar a uma redução expressiva do preço do objeto a ser contratado, tornando a execução do serviço inviável ou de baixa qualidade.

Na ECT, verificou-se que a baixa qualidade na prestação de serviços pode gerar encerramentos contratuais antecipados, seja por rescisão ou não renovação. Verificou-se ainda que um dos prováveis motivos destes encerramentos é a prática de preços questionáveis arrematados no certame, confirmando a hipótese suspeita.

Apesar dos notórios avanços na legislação brasileira de licitações, ainda são necessários avanços, do ponto de vista da eficiência, para a contratação de serviços no setor público. Acredita-se que a introdução de uma linha de corte a partir de um determinado percentual do CR, limitando um piso para os valores arrematados, juntamente com a modificação do critério de julgamento empregado no pregão e o estabelecimento de um cadastro de fornecedores, podem motivar as empresas contratadas à busca constante pela manutenção da qualidade na prestação de serviços.

O diagnóstico da grande quantidade de contratos que sofreram algum tipo de encerramento antecipado foi revelado no decorrer da pesquisa, onde se identificou uma queda de qualidade na prestação de serviços e um alto índice de encerramentos antecipados de contratos que tiveram o valor contratual abaixo de 60% do custo de referência do objeto contratado. Dos desafios constatados, verificou-se que o gestor público tem por objetivo encontrar e manter o ponto ótimo da relação valor contratual x qualidade na prestação do serviço, ou seja, tentar manter a qualidade na prestação dos serviços e conseqüentemente longevidade dos contratos

sem que o valor contratual afete essas variáveis. Para isso, os aperfeiçoamentos sugeridos podem ser válidos.

Essa pesquisa apresentou algumas limitações metodológicas que se vinculam a disponibilidade e cronologia dos dados. Com uma série temporal maior esta pesquisa poderia ter conclusões mais definitivas sobre os encerramentos antecipados de contratos. Neste trabalho foram captados apenas indícios de uma correlação entre menor preço, qualidade e longevidade contratual.

O trabalho aqui não se esgota. Fica a sugestão para trabalhos futuros de investigar o comportamento de contratos de prestação de serviços originados por meio de pregão eletrônico em outras instituições públicas utilizando série temporal maior, questionários e entrevistas para maior precisão dos dados, pois, sabe-se que essa pesquisa apenas abre uma discussão sobre como melhorar ainda mais a eficiência nas contratações de serviços por meio de pregão eletrônico sem prejudicar o controle do processo, tão relevante para coibir as fraudes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Decreto 4.536, de 28 de janeiro de 1922.** Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103694/decreto-4536-22>. Acesso em 15/04/2013.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000.** Regulamenta o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3697.htm). Acesso em 08/08/13.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm). Acesso em 04/03/2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005.** Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM). Acesso em 04/03/13.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em 03/03/2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.** Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm). Acesso em 13/07/2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm). Acesso em 03/03/2013.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000.** Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/2026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2026.htm). Acesso em 28/03/13.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa Do Brasil de 1988.** Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 70 de 29 de março de 2012. Brasília/DF, 2012. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>. Acesso em 13/03/2013.

CARNEIRO, Ricardo e MENICUCCI, Telma M. G. **Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes**. Texto para discussão. IPEA. Brasília. Dezembro. 2011. p. 22-23.

FARIA, Evandro Rodrigues de. **Desempenho, risco e funcionalidade do pregão eletrônico no setor público**. UFV — Viçosa, Março. 2009.

FARIA, Evandro Rodrigues de, et al.. **Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico**. Rap — Rio de Janeiro 44(6):1405-28, Nov./Dez. 2010.

FERREIRA, Caio Marcio Marini. **Crise e Reforma do Estado**: Uma questão de cidadania e valorização do servidor. Revista do Servidor Público, 47, v.120, nº3, set – dez 1996.

JOSÉ, Cláudio. **Noções Básicas sobre o pregão**. Publicado em 17/01/2011. Disponível em [http://www.euvoupassar.com.br/?go=artigos&a=odhmEmvZBoNq0Kira9on\\_flgZb2a\\_HgylySbPVjZmIo~](http://www.euvoupassar.com.br/?go=artigos&a=odhmEmvZBoNq0Kira9on_flgZb2a_HgylySbPVjZmIo~). Acessado em 28/04/2013.

MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, September 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>. Acesso em 15/04/2013.

MAZZA, Alexandre, ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. **Prática de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 2, 2011.

MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). **Pregão Eletrônico: Manual de Simulação**. Ambiente de Treinamento. Comprasnet. Brasília. Agosto, 2006. Disponível em [http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/Manual\\_Pregao\\_Eletronico\\_Treinamento\\_Pregoeiro.pdf](http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/Manual_Pregao_Eletronico_Treinamento_Pregoeiro.pdf). Acesso em 20/07/2013.

NUNES, J.; LUCENA, R. L.; SILVA, O. G. **Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa/PB**. Revista do Serviço Público Brasília Abr./Jun. 2007.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: Teoria e questões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PEIXOTO, Ariosto M. **Licitação na Década de 90 e nos Próximos 10 Anos**. Disponível em [http://www.ampadvogados.com.br/arquivos/PERSPECTIVA\\_2000.pdf](http://www.ampadvogados.com.br/arquivos/PERSPECTIVA_2000.pdf). Acesso em 10/04/2013.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. Préfacio. Consad. Março 2006. 7 à 11p.

\_\_\_\_\_. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro-abril 1996.

\_\_\_\_\_. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: ENAP, 1996.

POLONIO, Wilson Alves. **Terceirização: Aspectos Legais, Trabalhistas e Tributários**. São Paulo: Atlas, 2000. p.97- 127.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e Estratégia do Desenvolvimento - Elementos de uma Sociologia Especial da Administração**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1966.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: Ltr, 2001.

RIBEIRO, Maurício Portugal. **RDC precisa de mudança legal para melhorar licitações**. Revista Consultor Jurídico. Publicado em 13/06/2013. Disponível em [http://www.conjur.com.br/2013-jun-13/mauricio-ribeiro-rdc-mudanca-legal-me\\_lhorar-licitacoes](http://www.conjur.com.br/2013-jun-13/mauricio-ribeiro-rdc-mudanca-legal-me_lhorar-licitacoes). Acesso em 17/06/2013.

SANTANA, Paulo Rodrigues. **Sistema Eletrônico de Compras Governamentais: O desempenho do SIASG-Comprasnet e sua influência para o futuro das compras governamentais**. UFF. 2012.

SILVA, Gustavo Pamplona; PAMPLONA, Juliana Faria. **Manual de pregão: nova modalidade de licitação**. Boletim Jurídico. Publicado em 04/03/2006. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19994-19995-1-PB.pdf>. Acesso em 25/06/2013.

SOARES, Márcia M. - **Execução Orçamentária e Financeira: receitas e despesas (Lei 8.666/93 e outras)**. Aula da Disciplina Política de Financiamento do Setor Pública, 21 de maior de 2013.

SPRICIGO, Paulo Sérgio e FONCESA, Sérgio Azevedo. **Inovações nos procedimentos para compras e contratações na Administração Pública: breve avaliação das contribuições do pregão**. Revista Temas de Administração Pública. v. 2, n. 3, 2008. Disponível em [http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/04\\_SPRICIGO\\_FONSECA.pdf](http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/04_SPRICIGO_FONSECA.pdf). Acesso em 13/07/2013.

VITALI, Pedro. **Critério de Aceitabilidade dos Preços (Art. 40, Inciso X, da lei nº 8666/93). Fixação de Preços Máximos: Um avanço ou retrocesso?** Tribunal de Contas do Estado/SC. Belo Horizonte. 2004.