

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS
NÍVEL MESTRADO

MÁRCIA MAY CHIARELLI

**INFRAÇÃO CONTRATUAL DO TIPO FALTA GRAVE: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO TERCEIRIZADO POR MEIO DO PREGÃO ELETRÔNICO**

PORTO ALEGRE - RS

2019

MÁRCIA MAY CHIARELLI

**INFRAÇÃO CONTRATUAL DO TIPO FALTA GRAVE: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO TERCEIRIZADO POR MEIO DO PREGÃO ELETRÔNICO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis: Controladoria e Finanças, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Orientadora: Profa. Dra. Clea Beatriz Macagnan
Coorientador: Prof. Dr. Cristiano Machado Costa

PORTO ALEGRE - RS

2019

C532i Chiarelli, Márcia May

Infração contratual do tipo falta grave : uma análise a partir da contratação de serviço terceirizado por meio do pregão eletrônico / por Márcia May Chiarelli. – 2019.

71 f. : il.; 30cm.

Dissertação (mestrado) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, 2019.

Orientação: Profa. Dra. Clea Beatriz Macagnan ;
Coorientação: Prof. Dr. Cristiano Machado Costa.

1. Terceirização. 2. Serviço continuado. 3. Pregão eletrônico.
4. Infração contratual. 5. Teoria institucional. I. Título.

CDU 35:358.64

Catálogo na Fonte:

Bibliotecária Vanessa Borges Nunes - CRB 10/1556

MÁRCIA MAY CHIARELLI

**INFRAÇÃO CONTRATUAL DO TIPO FALTA GRAVE: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO TERCEIRIZADO POR MEIO DO PREGÃO ELETRÔNICO**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação *stricto sensu* em Ciências Contábeis – Mestrado, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Aprovado em: 13 de julho de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Sandro Trescastro Bergue - TCE

Prof. Dr. Tiago Wickstrom Alves – Unisinos

Prof. Dr. Daniel Vancin – Unisinos

AGRADECIMENTOS

A Deus por permitir que este momento aconteça.

Aos Meus Amados Pais, João Artêmio e Maria Cândida, por me darem todas as “moedas” que necessitei para ser quem sou e chegar até aqui. E por serem fonte inesgotável de abundância e amor, para onde posso voltar sempre que quiser para me reabastecer e continuar a caminhada.

Ao Guilherme pelo apoio no decorrer desta jornada, repleta de *looping*.

Ao Giácomo, que mesmo tão criança compreendeu a importância deste momento em minha vida e aceitou com resignação minhas constantes ausências e indisponibilidade. Filho, és minha fonte de força e inspiração.

Ao Professor Mauro Sopeña, grande Mestre, com quem tive o prazer de conviver durante a Graduação, que percebeu em mim a disposição e o perfil para pesquisa acadêmica e me apresentou o universo da Iniciação Científica.

À Professora Clea Macagnan, Minha Orientadora, pelo conhecimento transmitido, pela valiosa contribuição e pelo apoio, mesmo nos momentos mais desafiadores.

Ao Professor Cristiano, Meu Coorientador, pelo relevante conhecimento, pelo interesse em contribuir com este estudo, pela disponibilidade e por ter acreditado em minha capacidade.

Ao Professor Tiago, Coordenador do PPGCC, pela disponibilidade e contribuição ao longo da pesquisa.

Aos Professores Membros da Banca Examinadora, Sandro Trescastro Bergue, Tiago Wickstrom Alves e Daniel Vancin, por terem aceito o convite e assim, com seus conhecimentos, contribuírem com o desenvolvimento deste trabalho.

Às Gurias da Turma de Governança, Claudinha, Edileia, Sandra, Luciane, Letícia e Fran. Juntas encaramos os obstáculos e desafios com bom humor, doçura (no sentido literal da palavra), leveza e muito amor no coração.

Aos estimados Colegas do Grupo de Pesquisa em Governança, em especial, Rodrigo, Letícia, Claudia, Fran, Elisangela, Professor Daniel, Davi, Marcelo, Lucas, Ricarte e Gabriel, pelo apoio, contribuições e amizade.

Aos Colegas e Amigos da AGU, pela presença, estímulo e apoio em todos os momentos. Em especial, Vanessa, Maria Lucia, Raquel, Carol, Sônia, Helenice, Carla, Stella, Sidiney, Paulo, Tussi, Gilmar e Flavia.

Ao Tomás, Colega e Amigo da UFSCPA, com seu vasto conhecimento, esteve sempre disposto a sanar as dúvidas que surgiam no decorrer da coleta dos dados. Tua contribuição foi fundamental para o sucesso deste trabalho.

Aos Familiares e Amigos que me apoiaram, incentivaram e torceram pelo alcance desta conquista. Cada palavra de estímulo e carinho se transformaram em força e energia. Em especial, aos meus irmãos, Claudia, Mano e Marcela, sobrinha Rafaela, prima Rose, amigas Adri Maia, Anita e Adri Szimansk, Juli, Sandra e Michelly.

Ao Dr. Luiz Coronel, ao Instituto Ipê Roxo, à Paróquia Nossa Senhora da Paz, ao Grupo de Oração São Pio e à Turma de Meditação Ativa do Namastê. Sou grata a cada um por tanto que recebi e que contribuiu para meu autoconhecimento, possibilitando que chegasse ao final desta jornada mais inteira, mais plena, melhor.

À Manu, que chegou no finalzinho dessa jornada, mas fez toda diferença, com seu conhecimento, gentileza e disponibilidade.

À Carol, Secretária do PPGCC, pela atenção, competência e presteza.

Gratidão!

“O que for a profundidade do teu ser, assim será teu desejo.
O que for o teu desejo, assim será tua vontade.
O que for tua vontade, assim serão teus atos.
O que forem teus atos, assim será teu destino.”

- Brihadaranyaka Upanishad IV, 4.5

RESUMO

O estudo foi realizado à luz da Teoria Institucional, a qual pressupõe que o objetivo das instituições é estabelecer uma estrutura de interação humana capaz de reduzir a incerteza nas relações em uma dada sociedade. Em outras palavras, as Instituições configuram-se como regras formais e informais, as quais estruturam as interações humanas e estabelecem as possibilidades de funcionalidade e de resultado econômico das organizações. Esta pesquisa teve como foco as regras formais, as quais referem-se aos aspectos legais e regimentais relacionados aos procedimentos adotados nas contratações públicas. Regras essas que estruturam as contratações de serviço terceirizado com dedicação exclusiva de mão de obra, efetuadas pela administração pública. Contratações que refletem em benefício social, no que tange à geração de emprego e renda aos trabalhadores, em especial os de baixa renda, reduzindo o tamanho da folha de pagamento e promovendo economia ao estado, fundamentado pela perspectiva de governança pública. Com a publicação do Decreto 9.507/2018, a possibilidade de terceirização pela administração pública foi ampliada, pois o novo decreto aponta tão somente os casos em que a terceirização é vedada. Neste contexto, o presente estudo teve como objetivo avaliar se a economia obtida em um pregão eletrônico impacta na probabilidade de ocorrência de falta grave no decorrer da execução contratual. A falta grave é um tipo de infração contratual que ocorre quando a empresa não cumpre as obrigações trabalhistas acordadas no contrato. Uma regressão logística foi empregada a fim de analisar se há probabilidade de relacionar a economia obtida no pregão eletrônico com a ocorrência de falta grave na execução contratual das terceirizações de serviços continuados. No entanto, a hipótese não apresentou significância estatística. Entretanto, outros fatores apontados pela literatura apresentaram-se significativos como explicativos da ocorrência da falta grave. Este estudo permite que a sociedade conheça a dinâmica que envolve a contratação de serviço terceirizado por meio da utilização do pregão eletrônico, para além dos benefícios amplamente divulgados, tais como: economia, transparência e celeridade. Além disto, fornece subsídios para a discussão relativa à dicotomia existente entre seus benefícios e seus malefícios, estes últimos muitas vezes desconhecidos ou não divulgados, tais como: o alto índice de infração contratual, em especial a do tipo falta grave, as constantes ocorrências de rescisão contratual e ainda a curta duração dos contratos.

Palavras-chave: Terceirização; Serviço Continuado; Pregão Eletrônico; Infração Contratual; Teoria Institucional.

ABSTRACT

The study was conducted in the light of Institutional Theory, which assumes that the purpose of institutions is to establish a structure of human interaction capable of reducing uncertainty in relationships in a given society. In other words, the Institutions are configured as formal and informal rules, which structure human interactions and establish the possibilities of functionality and economic outcome of organizations. This research I've to focus the formal rules, which refer to aspects of legal and procedural related to procedures adopted in public procurement. These rules structure the outsourcing of outsourced service contracts made by the public administration. Hiring that reflects in social benefit, regarding the generation of employment and income to the workers, especially the low income ones, reducing the size of the payroll and promoting economy to the state, based on the perspective of public governance. With the publication of Decree 9.507 / 2018, the possibility of outsourcing by the phas been expanded, as the new decree only points to cases in which outsourcing is prohibited. In this context, the present study aimed to evaluate whether the savings obtained on an electronic trading floor impact on the likelihood of serious misconduct occurring during the execution of the contract. Serious misconduct is a type of contractual breach that occurs when the company does not fulfill the labor obligations agreed in the contract. A logistic regression was used to analyze whether there is a likelihood of relating the savings obtained in electronic trading with the occurrence of a serious lack of contractual execution of the outsourced services outsourcing. However, the hypothesis did not present statistical significance. However, other factors pointed out in the literature were significant as explanations of the occurrence of severe absence. This study allows society to know the dynamics surrounding outsourcing services through the use of electronic trading, in addition to the widely publicized benefits such as economy, transparency and speed. In addition, it provides insights into the discussion of the existing dichotomy between its benefits and its harms, the latter often unknown or undisclosed, such as: the high rate of contractual breach, especially the serious misconduct type, the constant occurrences of contract termination and also the short duration of the contracts.

Keywords: Outsourcing; Continued Service; Electronic trading floor; Contractual Infringement; Institutional theory.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura da pesquisa.....	18
---------------------------------------	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição dos contratos, por região.....	45
Gráfico 2 – Distribuição dos contratos, por região x faltas graves.....	46
Gráfico 3 – Distribuição da economia, por região (SAD/SP).....	46
Gráfico 4 – Distribuição da economia, por região (SAD/PE).....	46
Gráfico 5 – Distribuição da economia, por região (SAD/DF).....	47
Gráfica 6 – Distribuição da economia, por região (SAD/RS).....	47
Gráfico 7 – Distribuição da economia, por região (SAD/RJ).....	47
Gráfico 8 – Blox-plot da variável economia (econ).....	48
Gráfico 9 – Distribuição de frequência, economia x não ocorrência de falta grave...49	
Gráfico 10 – Distribuição de frequência, economia x ocorrência de falta grave.....	50

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distribuição das Superintendências que compõem a SGA/ AGU.....	41
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Variáveis da pesquisa.....	34
Tabela 2 – Composição da amostra.....	40
Tabela 3 – Contratos com falta grave e sem falta grave, por região.....	44
Tabela 4 – Análise descritiva das variáveis explicativas de controle.....	50
Tabela 5 – Distribuição dos contratos por objeto.....	52
Tabela 6 – Análise de correlação.....	53
Tabela 7 – Resultado da regressão.....	56
Tabela 8 – Teste de robustez.....	57

LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SADRS	Superintendência de Administração no Rio Grande do Sul
SADSP	Superintendência de Administração em São Paulo
SADRJ	Superintendência de Administração no Rio de Janeiro
SADDF	Superintendência de Administração no Distrito Federal
SADPE	Superintendência de Administração em Pernambuco
MEEPP	Microempresa e Empresa de Pequeno Porte
DOU	Diário Oficial da União
CNPJ	Cadastro Nacional Pessoa Jurídica
TCU	Tribunal de Contas da União
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
SAPIENS	Gerenciador Eletrônico de Documentos da AGU
Sistema CONTA	Programa de Gestão de Contratos da AGU
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Comprasnet	Portal de Compras do Governo Federal
LC	Lei Complementar
DL	Decreto Lei
RCL	Receita Corrente Líquida
SGA	Secretaria Gral de Administração
DRE	Demonstrativo Resultado do Exercício

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
1.1. Contextualização e Problema de Pesquisa	16
1.2. Objetivo	19
1.3. Justificativa e relevância.....	19
1.4. Delimitação do estudo	20
2. REVISÃO DA LITERATURA	22
2.1. Institucionalização do sistema de aquisições dos órgãos públicos no Brasil..	22
2.2. Contratação de Serviço Terceirizado na Administração Pública	28
2.3. Formulação da Hipótese.....	31
3. METODOLOGIA.....	33
3.1. Técnica de Análise e Variáveis da Pesquisa	33
3.2. População e Amostra	40
3.3. Fonte e Coleta de Dados.....	41
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS	44
4.1. Análise Descritiva	44
4.2. Análise de correlação entre variáveis.....	53
4.3. Análise da regressão logística.....	53
4.4. Teste de robustez.....	56
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	58
REFERÊNCIAS	61
ANEXO A – Modelo de Planilha de Composição de Custos e Formação de Preços.....	66
APÊNDICE A – Organograma da Advocacia Geral da União (AGU).....	70
APÊNDICE B – Organograma da Secretaria Geral de Administração (SGA).....	71

1. INTRODUÇÃO

As contratações de serviços terceirizados, efetuadas pela Administração Pública, possuem relevante função social no que tange à geração de emprego, principalmente para os trabalhadores de baixa renda. E não menos importante, este tipo de terceirização possibilita ao Estado adequar-se ao estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que estabelece, na esfera federal, o limite máximo para gastos com pessoal de 50% da receita corrente líquida (BRASIL, 2000).

A partir do Decreto 9.507/2018, que revogou o Decreto 2.271/1997, foi estabelecida a possibilidade de ampliação da terceirização pela Administração Pública, trazendo ainda maior relevância ao tema (BRASIL, 1997 e 2018). Ao contrário do Decreto 2.271/1997 que previa, de maneira explícita, quais serviços poderiam ser objeto de execução indireta, o novo decreto aponta tão somente os casos em que a terceirização é vedada. Portanto, ao se limitar a apresentar vedações à execução indireta, o Decreto 9.507/2018 abre espaço para que o administrador, conforme sua interpretação e respeitando a legislação vigente, defina qual atividade pode ser executada de maneira indireta ou não. No entanto, permanece a regra no §1º do art. 3º, que tem equivalência com o art. 1º do Decreto 2.271/1997, que prevê a permissão de terceirização somente dos serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios (MARTYNETZ, 2018).

A possibilidade de terceirização de serviços no Brasil, estabelecida no Decreto-Lei 200/67, pode ser reconhecido como um dos primeiros passos para o estabelecimento do sistema de governança pública, o qual encontra-se centrado na busca da eficiência econômica das contas públicas (BRASIL, 1967). O art. 10, § 7º, deste decreto, trata da necessidade de a administração desobrigar-se de tarefas executivas buscando, sempre que possível, a execução indireta, por meio de contratos, como forma de impedir o crescimento excessivo da estrutura administrativa (GUERRA; D'AMATO, 2016).

A partir da década de 1990, a Administração Pública Brasileira passa a utilizar a terceirização de forma sistemática, alinhada aos princípios da nova reforma administrativa do Estado (SENHORAS, 2013). Essa reforma tinha como um dos componentes básicos a delimitação das funções diretas do Estado. Nesse sentido, a

terceirização mostrou-se importante alternativa no esforço de redução do quadro de servidores pertencentes à administração pública, com a consequente redução das despesas com pessoal (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A extinção de cargos no âmbito da administração pública federal foi definida pelo Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Essa extinção atingiu cargos ocupados em atividades acessórias, instrumentais ou complementares: tais como conservação e limpeza, segurança, vigilância, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (BRASIL, 1997).

As contratações de serviços e as aquisições de bens pela Administração Pública, em regra, devem ser feitas mediante procedimento licitatório, a fim de possibilitar tratamento isonômico a todos os interessados em contratar com o poder público e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. A Lei 8.666/1993 é o principal dispositivo legal a disciplinar as licitações públicas no Brasil (BRASIL, 1993). O Decreto 5.450/2005 regulamentou o uso da modalidade licitatória conhecida como Pregão Eletrônico para as licitações de aquisição de bens e serviços comuns, o que inclui as contratações de serviço terceirizado (BRASIL, 2005).

No pregão eletrônico, conhecido também como leilão reverso, o vencedor do certame será aquele que oferecer o menor preço, mediante critérios de habilitação estabelecidos na legislação (BRASIL, 2005). Esta modalidade caracteriza-se pela utilização de recursos de tecnologia de informação nos procedimentos licitatórios, proporcionando a comunicação e a interação a distância entre os agentes públicos responsáveis pela licitação (pregoeiro e equipe de apoio) e os licitantes (empresas interessadas em fornecer ou contratar com a Administração) (FREITAS; MALDONADO, 2013).

Neste contexto, compreender a dinâmica que envolve o processo de contratação de serviços terceirizados, por meio da modalidade licitatória pregão eletrônico, é a temática deste estudo.

1.1. Contextualização e Problema de Pesquisa

No contexto brasileiro, as regras que regem os contratos públicos, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão contidas na Lei nº. 8.666/1993, e suas alterações (BRASIL, 1993). Esta lei teve sua origem na necessidade de regulamentar o sistema de contratação de bens e serviços complementares às atribuições operacionais da Administração Pública (NASCIMENTO; SALVADOR; TELLES, 1993).

Posteriormente, o Decreto 10.520/2002 instituiu, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 1988 e 2002). Com a necessidade de redução dos gastos públicos e, seguindo o princípio que fundamenta a governança pública: transparência das decisões sobre a gestão pública, foi aprovado o Decreto 5.450/2005 que regulamentou o pregão, na forma eletrônica. (BRASIL, 2005). O pregão eletrônico, por seu formato simplificado, oportuniza redução de assimetria entre o contratante e o mercado. Imprime celeridade ao processo de aquisição e também possibilita a ampliação da competição entre os interessados no contrato, gerando forte estímulo à redução de preços (TCU, 2010).

Assim as contratações por meio do pregão eletrônico, incluindo os serviços terceirizados, passaram a se estabelecer como modalidade hegemônica de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, realizada pela gestão pública. Seus padrões de desempenho e qualidade são definidos pelo edital, o qual utiliza especificações usuais no mercado (AMORIM, 2012).

A prestação de serviço terceirizado na modalidade com dedicação exclusiva de mão de obra ocorre quando os empregados da contratada são alocados para trabalhar contínua e exclusivamente nas dependências do órgão contratante. A execução dos serviços segue uma rotina específica estabelecida e supervisionada pelo órgão público que efetuou a contratação (AMORIM, 2012). São exemplos desta modalidade: os contratos de limpeza, vigilância, recepção, portaria.

Este tipo de contratação pode estimular uma redução excessiva nos preços ofertados, interferindo de forma negativa no desempenho dos contratos, gerando infrações e diminuindo sua vida útil. Assim, a economia, consequência da acirrada competição, que caracteriza a modalidade licitatória pregão, em médio e longo prazo, pode ser questionada (AMORIM, 2012). Nesta perspectiva, existe um risco potencial

de que as contratações eletrônicas de serviço terceirizado impliquem custos adicionais *ex post* (no decorrer da execução contratual) que podem, até mesmo, ser superiores à economia obtida *ex ante* (fase que precede a contratação) (REIS; CABRAL, 2018).

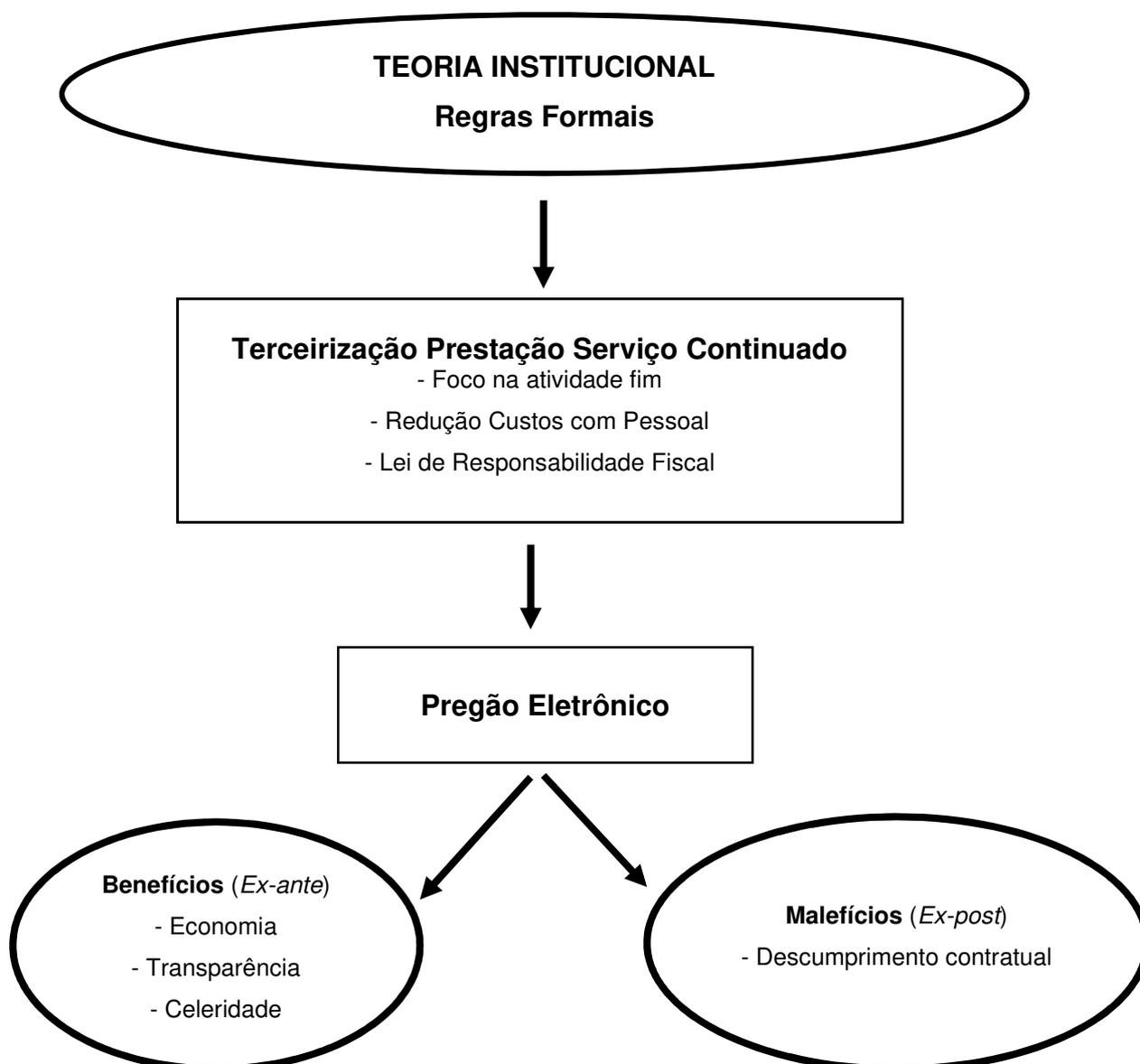
A infração contratual do tipo falta grave, cometida pela contratada, é um dos possíveis custos *ex post*. Ocorre, nos termos da Lei 8.666/1993 e das orientações do Tribunal de Contas da União (TCU), quando os salários, o vale transporte e o auxílio alimentação, dos trabalhadores alocados no contrato, não são pagos no prazo estipulado. Bem como o não recolhimento do FGTS e das contribuições sociais previdenciárias (BRASIL, 1993; TCU, 2010).

Assim, parte-se do pressuposto que sistema de contratação de bens e serviços, instituído pelo Estado, configura-se por regras formais. Estas regras são apoiadas em mecanismos sancionatórios, as quais estabelecem previsibilidade comportamental dos envolvidos no contrato. Reduzindo assim as incertezas, na medida em que orientam os envolvidos (NORTH, 1990 e 1993), que devem apresentar resultados econômicos e ou social que o justifique a contratação.

O sistema institucional, que regula as contratações de serviço terceirizado por meio do pregão eletrônico, deve garantir o cumprimento da constituição, das leis e dos atos normativos que regulamentam a relação entre o contratante (administração pública) e a contratada (iniciativa privada). Este sistema regulador tem por finalidade orientar todo o processo de contratação e execução do contrato.

Ele engloba duas etapas: *ex-ante* (fase que precede a contratação) e *ex-post* (no decorrer da execução contratual). A etapa *ex-ante* caracteriza-se por ser o período em que antecede a contratação, quando são definidas as condições e valor do contrato, por exemplo. A etapa *ex-post* refere-se ao período em que o contrato é executado, seja em termos de pagamentos por parte da contratante quanto pela prestação de serviço pelo contratado. Ocorrendo o não cumprimento do acordado, desencadeia-se os mecanismos sancionatórios previsto pelo sistema regulatório das contratações públicas instituído.

Figura 1. Estrutura da pesquisa



Assim, parte-se do pressuposto que o sistema instituído para contratação de serviço terceirizado pela gestão pública deve proporcionar foco na atividade fim, atendimento da lei de responsabilidade fiscal, mas principalmente a economia com custo de pessoal aos órgãos públicos. Ainda, que a concorrência instituída pelo sistema eletrônico de contratação possa resultar em redução excessiva do preço, levando o contratado a cometer falta grave, formula-se a seguinte questão de pesquisa: **A economia obtida em um pregão eletrônico para contratação de serviço terceirizado impacta na probabilidade de ocorrência de falta grave no decorrer da execução contratual?**

1.2. Objetivo

O objetivo deste estudo é avaliar se a economia obtida em um certame licitatório, na modalidade pregão eletrônico, para contratação de serviço terceirizado, impacta na probabilidade de ocorrência de falta grave no decorrer da execução contratual.

1.3. Justificativa e relevância

Após revisão da literatura empírica sobre o tema que fundamenta esta pesquisa, foram identificadas algumas publicações de estudos relacionados. Entre eles, o de Amorim (2012), que partiu da proposição de que a contratação do tipo menor preço pode, em função de suas próprias características, estimular uma redução excessiva (acima de 30%) nos preços ofertados pelos licitantes o que refletiria em consequências negativas. Tais como desempenho da prestação dos serviços com menor qualidade ou mesmo descumprimento do sistema regulador que rege o contrato, gerando infrações contratuais e diminuindo a vida útil dos contratos contínuos. Os resultados confirmaram a proposição, evidenciando um percentual de 55% dos contratos, oriundos de Pregão eletrônico, com infrações e 31%, rescindidos unilateralmente por descumprimento de cláusulas contratuais.

O estudo realizado por Faria; Ferreira e Gonçalves (2013) investigou os fatores de risco potencializados pela utilização do pregão eletrônico. O estudo concluiu que os Órgãos Públicos devem criar salvaguardas contra atitudes oportunistas.

Nascimento; Salvador e Telles (1993) em pesquisa realizada sobre as causas da eficácia dos contratos de serviços continuados, licitados pela modalidade de leilão reverso na Administração Pública, concluíram que a diferença de preço, a competitividade e as falhas não são estatisticamente relevantes, e que a qualidade tem alta relação positiva com a eficácia dos contratos dos serviços continuados na modalidade de leilão reverso.

O estudo de Reis e Cabral (2018) identificou os mecanismos que ajudam a compreender a redução dos preços contratados e dos prazos de entrega dos objetos licitados em um portal eletrônico de compras públicas. Os achados da pesquisa abrem espaço para uma discussão mais aprofundada acerca do comportamento das empresas contratadas nas licitações eletrônicas e sobre o uso de novos mecanismos de governança que estimulem a construção de uma reputação confiável por parte dos fornecedores.

Assim, o presente estudo diferencia-se das pesquisas revisadas na medida em que foca na relação entre a economia obtida na licitação eletrônica para contratação de serviço terceirizado e o cometimento de falta grave durante a execução contratual, referindo-se às regras do sistema de contratação instituído pelo estado brasileiro. Neste sentido, ao preencher essa lacuna, poderá contribuir em melhor entendimento, o qual permita manter ou aprimorar o sistema regulador do pregão eletrônico. O que poderia ter reflexos econômicos e sociais, seja para o contratante ou para o contratado e sua equipe de profissionais. Assim, ao discutir sobre questões relacionadas à qualidade das contratações públicas, definindo-se como qualidade o atendimento ao objeto da contratação com eficiência e, em consequência, a efetividade dos processos licitatórios, na modalidade pregão eletrônico, como instrumento para a contratação de serviços continuados possibilitar-se-á um conhecimento que poderá contribuir com o sistema legislativo que regula o estado.

1.4. Delimitação do estudo

O tema desta dissertação limita-se a análise da probabilidade de relação entre a economia obtida na licitação eletrônica para contratação de serviço terceirizado e o cometimento de falta grave durante a execução contratual. Outros instrumentos de governança pública não são escopo do trabalho, como por exemplo: lei de responsabilidade fiscal e foco da gestão pública em suas atividades fim.

O cometimento de falta grave durante a execução contratual é analisado sob a hipótese de ser influenciado pela economia obtida no processo licitatório, dada as características do pregão eletrônico, o qual estimula uma acirrada disputa entre os licitantes. Outras variáveis relacionadas ao cometimento de faltas graves são consideradas, mas como variáveis de controle.

Esta pesquisa não analisa a efetividade dos registros das faltas graves ocorridas no decorrer da execução dos contratos analisados, tampouco se ocorrência de sanções às contratadas que descumpriram o contrato, mas tão somente o cometimento das faltas graves de acordo com o previsto na legislação correlata e nas orientações do TCU. Outro ponto que também não é escopo desta pesquisa são as quantidades de faltas graves cometidas em cada contrato analisado. A presente dissertação limita-se a estudar a ocorrência ou não de falta grave no decorrer da execução contratual.

Assim, é relevante ressaltar que não são analisadas as regras informais que estejam sujeitas a contribuir para a ocorrência das faltas graves, mas somente as regras formais relativas à contratação de serviços terceirizados por meio da utilização da modalidade licitatória pregão eletrônico.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo é dedicado à revisão de literatura, abordando os assuntos: institucionalização do sistema de aquisições dos órgãos públicos no Brasil e a contratação de serviço terceirizado na administração pública. Conclui-se o capítulo com a formulação da hipótese de pesquisa.

2.1. Institucionalização do sistema de aquisições dos órgãos públicos no Brasil

A perspectiva da Teoria Institucional apresenta reflexões sobre a conduta humana e os custos de negociação. A conduta humana trata da motivação dos atores e da importância quanto ao conhecimento do meio, enquanto que nos custos de negociação busca-se compreender os motivos pelos quais tais custos existem (NORTH, 1990; GALA, 2003; LOPES, 2013).

North contrapõe o pressuposto da escolha racional (*rational choice*), reconhecendo que os agentes, tomadores de decisão, atuam segundo racionalidade limitada. Racionalidade limitada caracteriza-se pela incerteza decorrente do processo da interação humana, em que conduta de outros indivíduos é estabelecida por informação incompleta. Neste contexto, as instituições surgem com a finalidade de reduzir a incerteza, estabelecendo uma estrutura estável de interação humana, embora tal estrutura não seja necessariamente eficiente (NORTH, 1990).

Enquanto as instituições são as regras que instituem as possibilidades interacionais, a organização é quem aplica as mesmas. De outro modo, as Instituições referem-se às limitações concebidas pela sociedade sobre o indivíduo, sejam elas no âmbito político, social ou econômico. Tais limitações modelam o comportamento das organizações e, com isto, reduzem a incerteza nas interações sociais (NORTH, 1990; LOPES, 2013; MACAGNAN, 2013).

Já as organizações dizem respeito a um grupo de indivíduos, ligados por alguma identidade comum em relação a determinados objetivos, e compreendem órgãos políticos, órgãos sociais, órgãos econômicos e órgãos educacionais. Para North, em síntese, as instituições são as regras do jogo e as organizações são compreendidas como os jogadores (NORTH, 1990; NORTH, 1993; LOPES, 2013).

As regras institucionais podem ser formais e informais, com a funcionalidade estabelecida por mecanismos sancionatórios. As regras formais são aquelas expressamente regulamentadas através de acordos escritos, sejam eles leis, estatutos, contratos, normativas, entre outros. As regras informais dizem respeito às convenções estabelecidas em uma determinada sociedade, por exemplo, a cultura, os costumes e as tradições, as quais são transmitidas de uma geração para outra, através do processo cultural. E os mecanismos sancionatórios tratam da existência de uma terceira parte, capaz de exercer, de forma efetiva, o poder coercitivo em relação àqueles que atuam em desacordo com as regras estabelecidas (NORTH, 1990 e 1993). Neste contexto, os mecanismos de averiguação em relação às violações e à aplicação de punições são condições necessárias para garantir o adequado funcionamento das instituições (MACAGNAN, 2013).

Lopes (2013) aborda tal aspecto e diz que existe um conjunto de restrições, formais ou informais, transmitidas socialmente e são parte da nossa cultura, que interferem na forma como interpretamos o ambiente, influenciando, portanto, na conduta dos indivíduos e das organizações. Sob tal aspecto Hodgson (2006) acrescenta que a maior parte da interação e da atividade humana está estruturada em termos de regras explícitas ou implícitas, as quais estruturam as interações sociais. Já Macagnan (2013) afirma que as regras identificam a instituição e são tais regras que distinguem uma instituição da outra.

O sistema de compras públicas brasileiras é constituído por regras informais e formais. Informais seriam fatores de caráter não técnico, ou seja, aqueles alheios ao conteúdo da legislação específica. Esses fatores estão relacionados às características dos pregoeiros, dos gestores e dos licitantes e não com o mérito do processo licitatório propriamente dito. De outra parte, as regras formais são as leis que orientam os Órgãos e os Gestores Públicos, representa as Instituições. O descumprimento de tais regras, neste caso, sujeita os gestores às sanções impostas pelos mecanismos de cumprimento de obrigação.

A institucionalização do sistema de aquisições dos órgãos públicos no Brasil tem como ponto de partida a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), devendo, portanto, ser seguido de forma obrigatória pela Administração Pública. Seu art. 37, inciso XXI, foi regulamentado pela Lei nº 8.666/1993, conhecida como a Lei das Licitações. Esta lei estabelece as regras para as licitações e contratos da Administração Pública (BRASIL, 1988 e 1993).

Em seu art. 3º a Lei nº 8.666/93 afirma que a licitação deve garantir o princípio da isonomia na seleção da proposta mais vantajosa para a administração, além da observância de outros princípios básicos: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, da probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo (BRASIL, 1993).

A análise dos princípios permite inferir uma forte preocupação com a forma de contratar, para assegurar, com rigor, por meio de diversas exigências, que a contratação seja: justa, transparente e dentro da moral e da ética. Registra-se, em última análise, a preocupação do legislador com a legalidade da contratação e não com sua efetividade. O procedimento licitatório busca assegurar a todos os interessados igualdade de condições no fornecimento de bens, execução de obras ou prestação de serviços para a Administração Pública.

Posteriormente, mediante a necessidade de redução e controle de despesas públicas, trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000). Surge o ambiente propício ao apoio e à implementação da nova modalidade licitatória: o Pregão. Esta modalidade foi instituída pela Lei nº 10.520/2002. Ela é adequada à aquisição de bens e serviços comuns, definidos como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”, independente da sua complexidade (BRASIL, 2002). No entanto, a definição legal atribuída aos “bens e serviços comuns” é imprecisa, provocando, em muitos casos, dúvidas quanto à utilização do citado instrumento licitatório. Acórdão 114/2007 Plenário. (TCU, 2010).

Assim, as Leis 8.666/1993 e 10.520/2002 passam a constituir a legislação básica sobre licitações e contratos para a Administração Pública. Objetivando garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e a possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes (BRASIL, 1993 e 2002).

A nova modalidade foi rapidamente absorvida pela Administração Pública, especialmente com a publicação do Decreto nº 5.450/2005 que torna a modalidade obrigatória para a Administração Pública Federal (BRASIL, 2005). A inversão das fases e a junção dos recursos, previstas no decreto, possibilitaram uma considerável redução no tempo de duração do certame, tornando o pregão a modalidade licitatória

mais célere. Entretanto, sua característica mais propagada consiste na possibilidade de redução do valor da proposta.

No entanto, permanece a obrigatoriedade da elaboração de termo de referência, que deve dispor sobre as condições gerais de execução do contrato. Termo de referência é documento prévio ao procedimento licitatório. Serve de base para elaboração do edital, a exemplo de projeto básico. Será elaborado pelo setor requisitante do objeto da licitação, em conjunto com a área de compras e aprovado por quem autorizou a realização do procedimento licitatório (BRASIL, 2002 e 2005).

No termo de referência deve conter, dentre outros, os seguintes elementos: descrição do objeto a ser licitado, de forma precisa, suficiente e clara; critérios de aceitação do objeto; critérios de avaliação do custo do bem ou serviço pela Administração, considerando os preços praticados no mercado. E ainda, o valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, se for o caso; prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto; deveres do contratado e do contratante; sanções por inadimplemento. Exige da empresa ou pessoa contratada, para fins de cotejo com os preços de mercado, a apresentação de sua planilha detalhada de custos, em atendimentos aos arts. 6º, inciso IX, alínea “f”; 7º, § 2º, inciso II; e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

Licitações realizadas na modalidade pregão serão conduzidas por pregoeiro, com auxílio de equipe de apoio, designados pela autoridade competente dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação. Designação do pregoeiro poderá ser pelo período de um ano, admitindo-se reconduções para períodos seguintes ou para licitação específica. Equipe de apoio deve ser integrada, na maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da Administração Pública, de preferência do quadro permanente do órgão ou entidade que promover a licitação. Deve possuir conhecimento técnico sobre o objeto licitado, de modo a prestar assistência necessária ao pregoeiro (BRASIL, 2002).

Cabe ao pregoeiro a condução do pregão e à equipe de apoio auxiliá-lo em todas as fases do processo licitatório. Dentre as atribuições do pregoeiro e da equipe de apoio, destacam-se: recebimento das propostas e lances, respectiva análise de aceitabilidade e classificação; habilitação e adjudicação do objeto da licitação ao proponente vencedor do certame (BRASIL, 2002).

A modalidade de licitação é forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei. Além do pregão, as demais modalidades

de licitação admitidas são exclusivamente as seguintes: leilão, concurso, concorrência, tomada de preços e convite. Tipo de licitação não deve ser confundido com modalidade de licitação. Tipo é critério de julgamento utilizado pela Administração para seleção da proposta mais vantajosa. Modalidade é procedimento. Tipos de licitação mais utilizados para o julgamento das propostas são os seguintes: menor preço, melhor técnica e técnica e preço (BRASIL, 1993 e 2002).

A lei de Licitações e Contratos visa, além da competição, garantir que a contratada possua condições de honrar as obrigações assumidas perante o Poder Público. Esta é a razão da existência da fase de habilitação, cuja função é avaliar a capacidade do licitante para suprir os encargos inerentes ao objeto licitado. Em complemento, o art. 48, II, da referida lei exige a desclassificação de proposta com preços inexequíveis. Desta maneira, a Lei nº 8.666/1993, preza a competição e a segurança na contratação (BRASIL, 1993).

No pregão são reduzidos os requisitos de participação, fato justificável em razão da aptidão desse instrumento licitatório para aquisição, unicamente, de bens e serviços comuns. Dessa forma, a lei resguardou a aplicação do pregão aos bens e serviços comuns, pois o risco de inadimplemento do contratado é supostamente reduzido. O gestor, ao classificar bens e serviços como comuns, deve certificar-se de que a descrição do objeto é suficientemente clara a ponto de não suscitar dúvidas, acerca das especificações do objeto ofertado pelos licitantes.

Portanto, aliada à celeridade, a competitividade é característica significativa do pregão e vem expressa não só no caput do art. 4º do Decreto nº 3.555/2000, como princípio norteador dessa modalidade, como em seu parágrafo único: “as normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação” (BRASIL, 2000). Ainda que os serviços objeto da licitação possam sugerir, em algumas situações, certa complexidade, não há impedimento para que sejam enquadrados como serviços comuns, desde que pautados em especificações usuais de mercado e detentores de padrões objetivamente definidos no edital (TCU, 2010).

Desde setembro de 2007, vigora no país a Lei Complementar 123/2006 que objetiva favorecer a participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas. Entre as mudanças introduzidas pela referida lei, que é também conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, destaca-se a

permissão dada às organizações públicas contratantes para realização de licitações exclusivas para MPE nos casos em que o valor estimado para a contratação seja de até R\$ 80 mil (BRASIL, 2006).

Micro e pequenas empresas também são beneficiadas pelo lance de desempate, nos casos em que suas ofertas em pregões eletrônicos sejam até 5% maior do que as propostas apresentadas pelas empresas não favorecidas (médio e grande porte). Nessas situações, a MPE mais bem classificada é convocada para apresentar nova proposta, que deve ter um valor inferior à oferta apresentada pela empresa de médio ou grande porte. Além disso, com o intuito de ampliar as oportunidades de contratação de MPE, uma série de restrições burocráticas foi revogada pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. Por exemplo, as MPE precisam comprovar sua regularidade fiscal apenas quando os contratos forem assinados e, após a identificação do lance vencedor, essas empresas têm até dois dias úteis, prorrogáveis por igual período, para regularizar a sua documentação e pagar suas dívidas fiscais, em casos de débitos (BRASIL, 2006).

O princípio da eficiência, incluído na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional 19/1998, não assumiu a mesma importância dos demais princípios elencados no art. 37 da referida Constituição, voltados à legalidade e à transparência das ações da Administração Pública. Pois a Lei de Licitações e Contratos - Lei nº 8.666/93, não sofreu alterações relacionadas à inclusão do novo princípio constitucional (BRASIL, 1988, 1993 e 1998; TCU, 2010).

Assim, as atividades realizadas pela equipe de aquisições de órgão públicos, a saber: solicitação de aquisição, pesquisa de preços, termo de referência, edital, certame licitatório e contrato são lastreados em normas, leis, regimentos, manuais, entre outros. São elementos que se relacionam diretamente com as regras formais. Desta forma, nesta pesquisa as regras formais são entendidas como a influência exercida pelos aspectos de caráter técnico no âmbito dos processos de aquisições, em especial na modalidade do pregão eletrônico. Ou seja, os fatores relacionados ao cumprimento das exigências legais. Tais fatores referem-se, por exemplo, à confecção e divulgação do edital, ao cumprimento das exigências à realização do certame licitatório ou, ainda, à observância quanto às exigências previstas para habilitação do licitante vencedor na fase de lances.

2.2. Contratação de Serviço Terceirizado na Administração Pública

No Brasil, a terceirização de determinados tipos de serviço foi prevista, inicialmente, para o setor público, pelo Decreto-Lei nº 200/67, que, em seu art. 10, § 7º, estabeleceu a possibilidade de a Administração Pública desobrigar-se da realização de atividades executivas, transferindo-as à iniciativa privada. Posteriormente, a Lei nº 5.645/70, em seu art. 3º, parágrafo único, previu que a execução dos serviços de transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outros assemelhados seria, preferencialmente, realizada pela iniciativa privada, mediante contrato (BRASIL, 1967 e 1970).

Dentro do movimento de redução da atividade estatal, serviços, antes prestados diretamente por órgãos ou entidades públicas, estão sendo objeto de delegação a terceiros. Não significa dizer que tais serviços deixem de ser públicos. Ao contrário, mantêm sua natureza de serviço público, porém não são mais prestados diretamente pelo Estado, mas por particulares, em nome e sob responsabilidade do Estado (BRASIL, 2018).

O Decreto nº 2.271/97, vigente por mais de 20 anos e revogado recentemente pelo Decreto nº 9.507/2018, ao dispor sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, autorizava, expressamente, em seu art. 1º, a terceirização de serviços relativos às atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares à atividade-fim do órgão ou entidade. Elencava, ainda, o §1º do referido artigo algumas atividades que podem ser enquadradas na definição geral do caput, estabelecendo as que deveriam ser, preferencialmente, objeto de execução indireta. São elas: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática quando esta não for a atividade-fim do órgão ou entidade, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações. No entanto, vedava a terceirização das atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, com exceção daqueles extintos ou quando houver expressa autorização legal (BRASIL, 1997 e 2018).

Assim, o novo decreto, ao contrário do que o antecedeu, se limita a apresentar apenas as vedações à execução indireta, abrindo espaço para que o administrador, conforme sua interpretação e respeitando a legislação vigente, defina qual atividade pode ser executada de maneira indireta ou não. No entanto, permanece a regra no

§1º do art. 3º, que tem equivalência com o art. 1º do Decreto 2.271/1997, que prevê a permissão de terceirização somente dos serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios (MARTYNETZ, 2018).

No Decreto nº 9.507/2018 são elencas algumas hipóteses que impedem a contratação de serviço indireto, como quando os serviços forem “considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias” (BRASIL, Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, 2018). No entanto, essas vedações não estão impostas aos serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios. A única exceção clara contida no decreto são os serviços auxiliares relacionados ao exercício do poder de polícia.

Destaca-se que dentre os tipos de serviços comumente contratados por meio de terceirização, na administração pública brasileira, encontram-se: limpeza, vigilância, recepção, reprografia, copeiragem e motorista. Via de regra, as contratações envolvem um grande número de trabalhadores terceirizados exercendo suas atividades profissionais em período integral nas dependências dos órgãos públicos. Com a regulamentação do pregão eletrônico, por meio do Decreto no 5.450/2005, as licitações para contratações de serviços terceirizados no âmbito da União passaram a ser feitas preferencialmente por esta ferramenta (BRASIL, 2005; FREITAS; MALDONADO, 2013). Na prática, a nova modalidade, em função de se constituir em um leilão inverso, estimula os licitantes a competir por preços cada vez menores. Originando contratações com baixos valores, e por vezes até inexequíveis, pois comprometem itens das planilhas como obrigações sociais, despesas operacionais e materiais necessários às execuções dos contratos (AMORIM, 2012).

No contexto abordado neste trabalho, cabe esclarecer que por “contrato” entende-se a instituição que regula a relação entre contratante e contratado e, especialmente, a “relação contratual” complexa que se desenvolve entre duas partes (FAMA; JENSEN, 1983). Portanto, o contrato representa um conjunto de atividades ex ante (processo licitatório, negociações, contratação etc.) e ex post (gestão, monitoramento, eventuais aditivos contratuais, ajustes etc.).

Quando focamos na efetividade da licitação e não apenas em sua eficiência, espera-se que uma boa licitação gere uma boa execução de contrato, especialmente para os contratos com alto nível de exigência e muitas obrigações, caso dos contratos de serviços continuados. Considerando que a contratação pode ser efetuada por um período de até 60 meses, os preços das planilhas devem ser praticáveis, pois os

valores serão apenas repactuados a cada ano, mediante demonstração da variação de custos das planilhas, porém sem alteração dos percentuais. Por outro lado, uma contratação com preços muito baixos provoca problemas na execução que inviabiliza a prorrogação até o período máximo (AMORIM, 2012).

Tanto a administração pública quanto a empresa contratada devem cumprir fielmente as regras contratuais e as normas da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Não cumprimento de disposições legais, total ou parcialmente, pode levar à rescisão do contrato, respondendo o culpado pelas consequências que poderão advir desse ato (BRASIL, 1993). É dever do órgão público, ao realizar procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira dos licitantes (BRASIL, 1993). Entretanto, as exigências para habilitação não podem ultrapassar os limites da razoabilidade, além de não ser permitido o estabelecimento de cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo.

Neste sentido, Justen Filho (2013) lembra que restringir o cabimento do pregão ao fornecimento de bens e serviços comuns significa, em última análise, reconhecer a desnecessidade de requisitos de habilitação mais severos. Ou seja, não foi casual a reserva do pregão apenas para bens e serviços comuns. Como esses bens estão disponíveis no mercado, segundo tendências padronizadas, presume-se não apenas a desnecessidade de maior investigação acerca do objeto. No entanto, esta questão gera controvérsia, dada ser uma garantia fundamental, constante na CF/88, o recebimento de salário pelos trabalhadores, o que muitas vezes não ocorre quando a modalidade é utilizada para contratação de prestação de serviços continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra (BRASIL, 1988).

Sabendo-se que a qualificação econômico-financeira corresponde à disponibilidade de recursos para a satisfatória execução do objeto da contratação, só será titular de direito de licitar com a Administração Pública aquele que comprovar as condições mínimas exigidas no edital para satisfazer tal requisito (TCU, 2010). O estabelecimento de requisitos para aferição da qualificação econômico-financeira das licitantes visa a assegurar que a empresa a ser contratada ao fim do procedimento licitatório disponha de recursos suficientes para a satisfatória execução do objeto contratado, trazendo, por consequência, maior segurança à Administração (TCU, 2010). Para garantir o fiel cumprimento do pactuado, a Administração pode

condicionar os pagamentos mensais à comprovação da efetiva satisfação das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias do mês anterior, conforme preconizado no Acórdão 112/2007 Plenário. (TCU, 2010)

Ainda assim, um ponto que merece especial atenção diz respeito à possibilidade de o empregado da prestadora de serviços, na hipótese de descumprimento de obrigação trabalhista, acionar subsidiariamente a Administração Pública. Contudo, a União, quando acionada judicialmente, vem alegando que o art. 71, da Lei 8.666/93, prevê que o contratado é o único responsável pelos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais decorrentes da execução do contrato. O § 1º do referido artigo vai além, ao exonerar a Administração Pública da responsabilidade - subsidiária ou solidária - por tais encargos. Exceção à regra, estabelece o § 2º do mesmo artigo, que prevê a responsabilidade solidária da Administração, em relação aos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato (BRASIL, 1993).

Por fim, verificado o dano causado a terceiros, por ação da administração, surge o direito à reparação para os prejudicados, independentemente da prova de culpa do agente público. Principalmente, se a administração pública elegeu empresa inidônea para prestar serviços e essa, em decorrência de conduta culposa, deixa de cumprir com suas obrigações trabalhistas, a culpa é presumida da Administração (*culpa in eligendo*), tendo em vista a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) (BRASIL, 2011).

2.3. Formulação da Hipótese

Em seu art. 3º a Lei nº 8.666/93 afirma que a licitação deve garantir o princípio da isonomia na seleção da proposta mais vantajosa para a administração, além da observância de outros princípios básicos: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo (BRASIL, 1993).

Posteriormente, surgiu a Emenda Constitucional nº 19/1998, que acrescentou o princípio da eficiência ao art. 37 da Constituição Federal, norteador toda a atuação da administração pública, ligada à ideia de ação para produzir resultados de modo rápido e preciso (BRASIL, 1998). No Brasil, a administração gerencial visou à busca da eficiência e de melhores resultados, em termos de redução dos gastos, tendo sido o paradigma desde os anos 1990 (INAMINE, ERDMANN e MARCHI, 2012). Para

Aragão (1997), o conceito de eficiência recebe várias conotações. Partindo-se de uma visão econômica, o conceito está conexo às relações de mercado. Em termos organizacionais, vincula-se a questão ao uso adequado de recursos e ao desempenho das pessoas e da organização

É importante destacar que a celeridade e a sumariedade do pregão são incompatíveis com os procedimentos necessários à apuração da qualidade dos objetos ofertados (JUSTEN, 2013). Assim, a aplicabilidade do pregão eletrônico tem sido objeto de controvérsias entre os agentes da administração, gerando dúvidas quanto ao real alcance da eficiência em seu procedimento, como por exemplo a influência da participação, no processo licitatório, de licitantes sem credibilidade ou despreparados, ou ainda sem experiência no objeto da contratação (SANTOS JUNIOR; OLAVE, 2013; ALVES-ANDRADE; GUARIDO FILHO; EBERLE, 2017; LIMA et al., 2017)

Com isso, levar a discussão sobre a real eficiência, para além da economia inicial, das contratações realizadas por meio do pregão eletrônico pode contribuir para dar fundamento para que a atividade de compras públicas venha a impactar de forma positiva, haja vista que seu uso adequado pode vir a ajudar, inclusive, no desenvolvimento econômico de regiões e setores (GOMES; SANTOS, 2019).

Com a finalidade de obter resposta para o problema de pesquisa apresentado, o qual é centrado na ocorrência de infração contratual do tipo falta grave, a qual atinge a garantia constitucional fundamental de recebimento do salário por parte do trabalhador, sob a luz do pressuposto das regras formais da Teoria Institucional foi elaborada a hipótese desta pesquisa, fundamentada na revisão teórica e empírica.

HIPÓTESE – A economia obtida em um pregão eletrônico para contratação de serviço terceirizado aumenta a probabilidade de ocorrência de falta grave no decorrer da execução contratual.

3. METODOLOGIA

No presente capítulo são apresentados os procedimentos realizados com o propósito de responder à questão de pesquisa. Para tanto, expõe-se o modelo econométrico utilizado, e as variáveis da pesquisa, assim como suas respectivas descrições e características. Apresenta-se também, a população, a amostra e os procedimentos relativos às fontes e à coleta dos dados.

3.1. Técnica de Análise e Variáveis da Pesquisa

Em função da variável dependente do estudo ser dicotômica, a técnica de análise empregada foi a regressão logística. Tal técnica também é conhecida como modelo de probabilidade, pois objetiva identificar a influência das variáveis independentes sobre a probabilidade de ocorrência da variável dependente. (GUJARATI; PORTER, 2011). No caso do presente estudo a variável dependente é a ocorrência ou não de falta grave no decorrer da execução contratual. Assim, o modelo do estudo é apresentado a seguir:

$$fgrave_i = \beta_0 + \beta_1 econ_i + Controle + \varepsilon_i$$

Em que:

- $fgrave_i$ = Falta grave. É a variável *dummy* que assume 1 (um) quando o contrato *i* registra ocorrência de falta grave no decorrer de sua execução, e 0 (zero) caso contrário;
- $econ_i$ = Economia obtida no pregão eletrônico: medida pela diferença entre o valor contratado e o valor registrado no termo de referência do contrato *i*;
- **Controle** = Demais variáveis independentes de controle.

A Tabela 1 apresenta a descrição e as características das variáveis que são apresentadas na seguinte ordem: variável dependente, variável explicativa de interesse e, por fim, as variáveis explicativas de controle.

Tabela 1. Variáveis da pesquisa

Natureza da variável	Variável	Descrição
Dependente	fgrave	Falta grave (infração contratual)
Interesse	econ	Economia obtida no pregão eletrônico
Controle	licit	Licitantes que participaram do certame licitatório
Controle	lances	Lances ofertados no certame licitatório
Controle	postos	Posto de trabalho alocados no contrato
Controle	dur	Duração do contrato
Controle	endiv	Endividamento da contratada
Controle	exp	Experiência de mercado
Controle	venc	Vencedora na fase de lances
Controle	meepp	Micro Empresa ou Empresa de Pequeno Porte
Controle	resc	Rescisão Contratual
Controle	fatur	Faturamento Contratada
	ε	Erro aleatório
	i	Representa os contratos

Fonte: elaboração própria da autora (2019).

Variável dependente: falta grave (fgrave)

A Lei 10.520/2002 que instituiu a modalidade de licitação denominada Pregão determina em seu artigo 7 que ocorrerá falta grave no decorrer da execução do contrato quando:

- 1) as verbas trabalhistas, o vale transporte e o vale alimentação não forem pagos no prazo legal, e
- 2) o FGTS e a contribuição previdenciária não for recolhida no prazo legal.

A variável dependente será do tipo *dummy* e representada pelos seguintes valores:

- 1 – ocorrência de falta grave
- 0 – não ocorrência de falta grave

Variável explicativa de interesse: economia (econ)

A variável explicativa de interesse deste estudo será representada pela economia obtida no pregão eletrônico, a qual será calculada pela diferença entre o valor contratado, ou seja, o valor vencedor na fase de lances no processo licitatório e o valor estimado para a contratação, que é o valor registrado no termo de referência (documento que precede e dá o regramento ao processo licitatório). Esta diferença

será avaliada para cada um dos contratos e calculada de acordo com a equação abaixo:

$$econ_i = \text{valor contratado}_i / \text{valor estimado}_i$$

Onde:

- $econ_i$ = economia
- $\text{valor contratado}_i$ = valor vencedor na fase de lances
- valor estimado_i = valor constante no termo de referência

Variáveis explicativas de controle

As variáveis explicativas de controle utilizadas no estudo foram elaboradas com base na legislação brasileira aplicada às compras e contratações públicas e em pesquisa empírica, consolidadas na literatura como influenciadoras da execução contratual dos serviços terceirizados contínuos.

a) Licitantes (licit)

A variável “licit” representa a quantia de licitantes que participaram do certame licitatório. Diversos estudos evidenciam que quanto maior o número de licitantes participando de um pregão eletrônico, maior a economia alcançada pelo Órgão realizador do certame.

Estudos ligados à área de compras asseguram que o estabelecimento de condições favoráveis à entrada de novos participantes nas licitações aumenta a concorrência entre os fornecedores, resultando em uma maior redução nos preços contratados (KLEMPERER; BULOW, 1996). Nesse sentido, considerando ativos de especificidade relativamente baixa (WILLIAMSON, 2008) e a capacidade das plataformas online de compras públicas para reduzir as barreiras à entrada e simplificar o processo de aquisição – permitindo que fornecedores geograficamente dispersos possam participar da disputa sem custos de deslocamento e reduzindo os trâmites necessários para participação no certame –, admite-se que as aquisições online possibilitarão um aumento no número de fornecedores competindo pelo objeto licitado. Tal incremento no número de participantes deverá traduzir-se em ganhos para a organização compradora em termos de preços contratados. Portanto, espera-se

uma associação positiva entre o número de licitantes e a economia obtida nas licitações eletrônicas.

b) Lances (lances)

Esta variável representa a quantia de lances ofertados em um leilão reverso. Assim como a anterior, espera-se que quanto maior o número de lances ofertados, maior a economia obtida pelo Órgão realizador do certame. No entanto, uma grande quantidade de lances pode ter como resultado uma proposta de valor significativamente abaixo da média, com riscos de apresentar inexecutabilidade. Não há consenso, mas a literatura traz que lances com valores a partir de 30% abaixo do valor estimado, apresentam maior risco de se tornarem inexecutáveis e assim ocorrer descumprimento parcial ou total do contrato (AMORIM, 2012).

c) Postos de trabalho (postos)

Variável que indica a quantidade de postos de trabalho alocados no contrato, ou seja, o número de trabalhadores que serão alocados nas atividades inerentes a determinado contrato de prestação de serviço. Espera-se que quanto maior o número de postos de trabalho, maior seja a duração deste contrato e menor será a ocorrência de infrações contratuais.

d) Duração do contrato (dur)

Esta variável representa a duração do contrato. Resultado da razão entre a duração possível (em meses), constante no contrato e de acordo com a legislação pertinente, e a duração efetiva (em meses) (BRASIL, 1993 e 2002).

As referidas durações foram coletas no Sistema Conta, que realiza a gestão dos contratos firmados no âmbito da Advocacia Geral da União (AGU). Espera-se que esta razão seja inversamente proporcional ao registro de ocorrência de falta grave, pois de acordo com a literatura, os contratos com maior duração são os que possuem menor índice de registro de infrações contratuais. A Equação abaixo representa a forma de apuração dessa variável:

$$dur_i = DE_i / DP_i$$

Onde:

- DE_i = duração efetiva do contrato (em meses)
- DP_i = duração possível para o contrato (em meses), constante na cláusula referente a vigência contratual.

e) Endividamento (endiv)

Esta variável informa o endividamento da contratada para com terceiros. A Instrução Normativa 02/2010 (SLTI/MPOG) exige que seja informada no momento da habilitação, após a fase de lances, a qualificação econômico-financeira da licitante que comprove a boa situação financeira da empresa. Para tanto é exigida a apresentação do Balanço Patrimonial e do DRE.

Espera-se que o endividamento seja proporcional ao registro de falta grave, pois quanto maior o endividamento da empresa, maior as chances de incorrer em algum tipo de infração contratual, em especial a que se refere ao descumprimento das obrigações trabalhistas, tendo em vista tratar-se da obrigação de maior relevância em termos monetários. A Equação abaixo representa a forma de apuração dessa variável:

$$\text{endiv}_i = 1 - (PL/AT)$$

Onde:

- PL = patrimônio líquido da contratada
- AT = ativo total da contratada

f) Experiência de mercado (exp)

Em alguns casos, para desenvolver competências, uma organização precisa passar por processo de aprendizagem, pois são as experiências acumuladas ao longo do tempo que possibilitam o aprendizado de novas práticas e rotinas que podem estabelecer capacidades organizacionais. Portanto, a aprendizagem é um processo que combina experimentação e repetição com o propósito de melhorar continuamente o desempenho organizacional (EISENHARDT; MARTIN, 2000).

Assim, espera-se que o aprendizado obtido pelas organizações, ao longo do tempo, funcione como fator que potencialize a geração de valor nas aquisições públicas eletrônicas. Como resultado, espera-se que os fornecedores mais experientes tenham acumulado um estoque de capacidades potencialmente mais valiosas e, por isso, sejam capazes de ofertar um produto ou serviço que atenda as especificações estabelecidas no edital de licitação, com preços mais baixos que os concorrentes menos experientes, ou com especificações e execução superiores ao mesmo preço dos concorrentes.

Assim, esta variável representa a experiência de mercado da contratada, em anos. Para sua apuração subtraiu-se o ano de realização do pregão eletrônico, consultado na ata de homologação do certame, do ano de abertura da empresa, consultado no cadastro nacional de pessoa jurídica da Receita Federal. A Equação que segue representa a forma de apuração dessa variável:

$$exp_i = Pregão_{it} - Contratada_{it}$$

Onde:

- $Pregão_{it}$ = ano de realização do pregão eletrônico
- $Contratada_{it}$ = ano de abertura da empresa contratada

g) Vencedora (venc)

A variável indica se a empresa contratada foi a vencedora da fase de lances do certame licitatório. A informação foi coletada da Ata de Homologação do Pregão Eletrônico. Estudos demonstram que quando a empresa Contratada não foi a vencedora do certame há maior possibilidade de ocorrência de infrações contratuais, pois a empresa assumiu o compromisso de prestar o serviço por um valor que não foi proposto por ela e sim por outra empresa.

Adotou-se uma variável *dummy* que assume os seguintes valores:

- 1 – vencedora na fase de lances
- 0 – não vencedora na fase de lances

h) Microempresa ou empresa de pequeno porte (meepp)

Esta variável demonstra se a empresa contratada estava enquadrada como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte no momento da realização do Pregão Eletrônico. A informação foi coletada da Ata de Homologação do Pregão Eletrônico. A literatura mostra que Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte possuem menor capital de giro para honrarem seus contratos frente a possíveis adversidades, o que possibilita maior ocorrência de infrações nos contratos firmados com a Administração Pública.

Por se tratar de uma variável do tipo *dummy* serão considerados os seguintes valores:

1 – Contratada enquadrada como MEEPP

0 – Contratada não enquadrada como MEEPP

i) Rescisão contratual (resc)

Esta variável indica se o contrato foi rescindido, conforme situações previstas na Lei 8.666/93 e legislação correlata. A informação foi coletada Sistema Conta AGU, o qual realiza a gestão dos contratos firmados no âmbito da Advocacia Geral da União (AGU). Há possibilidade de que a ocorrência de falta grave na execução contratual leve a situação de rescisão contratual.

Para a representação desta variável serão considerados os seguintes valores:

1 – Contrato foi rescindido

0 – Contrato não foi rescindido

j) Faturamento contratada (fatur)

Esta variável demonstra o valor do faturamento da empresa contratada. A informação foi coletada no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores do Governo Federal (SICAF), por meio de consulta ao Demonstrativo de Resultados do Exercício (DRE) disponível no referido sistema. Há possibilidade de haja uma relação inversa entre o faturamento da contratada e a ocorrência de faltas graves no decorrer da execução contratual.

3.2. População e Amostra

A composição da população e amostra do presente estudo foi realizada mediante o levantamento de todos os contratos firmados entre 2013 e 2017 pela Advocacia Geral da União, conforme dados divulgados nos Relatórios de Gestão da AGU. A intenção inicial era coletar também as informações a partir de 2010, no entanto, as informações antes de 2013 não estavam disponíveis nos sistemas utilizados, o que inviabilizou a coleta. Após a identificação dos contratos, chegou a um total de 326 (trezentos e vinte e seis) observações e, então, foram aplicados os critérios de exclusão necessários para composição da amostra (resumidos na tabela abaixo), a saber:

Tabela 2: Composição da amostra

Total de observações coletadas	326
(-) Exclusões obrigatórias (Contratos Ativos)	-138
População total	188
(-) Não é serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra	-20
(-) Não consta no Sistema Conta AGU	-6
(-) CNPJ divulgado não foi identificado	-2
(-) Contrato não ativado	-1
(-) Contratação Emergencial (DL)	-10
Amostra inicial	149
(-) Não apresentou BP, nem DRE	-27
(-) Não apresentou DRE	-8
Amostra final	114

Fonte: Elaborada pela autora

Assim o número final de contratos que compõem a amostra do presente estudo é de 114 (cento e quatorze), os quais representam todos os contratos firmados no período mencionado, que se encontram na situação inativo, ou seja, que não estão mais vigentes e ainda que possuem as informações completas de acordo com o modelo econométrico proposto. Os contratos estão inativos por um dos seguintes motivos: terem cumprido integralmente o período previsto/possível para o contrato, não terem sido prorrogados ou terem sido rescindidos.

3.3. Fonte e Coleta de Dados

A unidade de análise adotada no estudo é o contrato de serviço licitado por meio da modalidade pregão na sua forma eletrônica. Entre os serviços licitados incluem serviços de limpeza, serviços de vigilância, serviço de recepção, serviço de copeiragem, serviço de motorista, entre outros. Todos os contratos pesquisados foram firmados entre os anos de 2013 e 2017. A escolha do período de análise foi realizada considerando-se todos os anos com informações disponíveis no SAPIENS e Sistema CONTA, ambos utilizados no âmbito da AGU.

Os contratos pesquisados foram licitados por uma das cinco regionais que compõem a AGU, em nível nacional. Cada região possui uma Superintendência de Administração que é responsável pela execução, gestão e controle do orçamento, assim como das atividades e demandas administrativas. O quadro abaixo mostra a distribuição das superintendências em cada uma das cinco regiões:

Quadro 1 – Distribuição das Superintendências Regionais da AGU

Nomenclatura	Região	Estados de abrangência
SAD/DF	1ª	Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Rondônia, Roraima, e Tocantins
SAD/RJ	2ª	Rio de Janeiro e Espírito Santo
SAD/SP	3ª	São Paulo e Mato Grosso do Sul
SAD/RS	4ª	Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná
SAD/PE	5ª	Pernambuco, Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe

Fonte: elaborado pela autora.

A sistematização da composição da base de dados desenvolveu-se manualmente, compreendendo cinco etapas. A primeira realizou-se a partir do levantamento de todos os contratos firmados, conforme registro constante no Relatório de Gestão AGU, entre os anos de 2013 e 2017. Na segunda etapa, foram consultados, no Sistema CONTA AGU, informações sobre a situação do contrato, ou seja, se o contrato estava ativo ou inativo. Na terceira, foram consultados, no Comprasnet, as informações sobre os certames licitatórios referente a cada um dos contratos que compuseram a amostra, ou seja, os contratos inativos. Na quarta etapa foram consultados no site da Receita Federal, utilizando o CNPJ da empresa

contratada, a data de sua abertura, a fim de compor a variável experiência de mercado. Na quinta e última etapa, no SAPIENS foram consultadas as demais informações de cada um dos contratos, necessárias para compor a base de dados. Como resultado, o estudo utilizou um conjunto de dados único, que abrangeu 114 contratos de serviços licitados e contratados pela AGU.

Quanto à escolha da AGU como local para concretização do estudo, deve-se ressaltar a dificuldade envolvida na coleta de dados sobre o desempenho dos contratos de compras públicas no Brasil. Em que pese os avanços proporcionados pelas plataformas online de compras, a divulgação dos eventos que ocorrem após a seleção do fornecedor ainda é limitada. Nesse sentido, diante da ausência de registros públicos sistematizados e disponíveis eletronicamente para consulta, o levantamento de dados sobre o desempenho *ex post* das contratações somente foi possível por meio de uma consulta eletrônica direcionada aos processos relacionados a cada uma das contratações que compõem a amostra. Considerando-se as restrições enfrentadas no acesso a essas informações, a realização desse levantamento na mesma instituição onde a autora atua profissionalmente foi crucial para viabilizar o desenvolvimento desta pesquisa.

Na concepção do desenho metodológico desta pesquisa, levou-se em consideração o corte temporal do fenômeno estudado, o escopo do trabalho e o tempo à disposição para produzir uma dissertação de mestrado. Conseqüentemente, avaliou-se a inviabilidade de realizar consulta *in loco* para obtenção dos dados não disponíveis nos meios eletrônicos.

A AGU é a instituição brasileira responsável pelo exercício da advocacia pública, em âmbito federal, na defesa judicial e extrajudicial dos três Poderes da União (Executivo, Judiciário e Legislativo); presta consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo e representa o Brasil perante a justiça de outros países e jurisdições internacionais.

Em relação às limitações do procedimento metodológico observa-se que o presente estudo procura identificar se a economia obtida em um pregão eletrônico impacta na probabilidade de ocorrência de falta grave no decorrer da execução contratual dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, no âmbito da Advocacia Geral da União (AGU), órgão que compõem a estrutura da Administração Pública Federal (APF). As evidências obtidas não poderão ser generalizadas aos demais órgãos da APF.

A viabilidade desta pesquisa foi garantida pelo acesso a informações públicas contidas no site oficial de compras do Governo Federal - COMPRASNET, relativas aos pregões eletrônicos realizados no âmbito da administração pública. Assim como, a pesquisa documental complementar que foi realizada por meio de consulta ao Sistema SAPIENS. Sistema que se configura como um gerenciador eletrônico de documentos (GED) desenvolvido e controlado pela AGU; mediante acesso ao Sistema CONTA que é o programa de gestão de contratos da AGU e ainda por meio de acesso ao SICAF que é o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores do Governo Federal. A pesquisadora compõe o quadro efetivo de servidores técnico-administrativo da AGU, ocupando o cargo de administradora, o que possibilitou o acesso aos sistemas mencionados, os quais são de acesso restrito.

Quanto ao período de exame, esta pesquisa compreenderá a análise dos contratos efetuados entre 2013 a 2017, e que estejam inativos, ou seja, estejam encerrados no momento da coleta dos dados. Essa estratégia justifica-se pela necessidade de analisar a execução total de cada contrato. A pesquisa limitou-se ao período mencionado porque para períodos anteriores não havia informações completas nos Sistemas SAPIENS e CONTA, os quais estavam em fase de implantação e ajustes.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

O presente Capítulo destina-se à apresentação dos principais resultados da pesquisa. Para tanto, está dividido em três subitens, quais sejam: Análise Descritiva, Análise da Correlação entre as Variáveis e Análise da Regressão Logística.

4.1. Análise Descritiva

Este subitem é composto pelas análises descritivas da variável dependente, da variável explicativa de controle e das variáveis explicativa de interesse.

Análise descritiva da variável dependente: falta grave (fgrave)

Quanto aos Contratos firmados pela AGU relativos às contratações de empresas especializadas na prestação de serviços continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra e execução mediante o regime de empreitada por preço global, nos exercícios de 2013 a 2017, no que diz respeito às cinco regiões que compõem a AGU em nível nacional (149 contratos inativos/encerrados), os dados da pesquisa indicam que em 42,95%% dos Contratos emitidos houve registro de ocorrência de falta grave. A média dos Contratos com registro de falta grave distribuídos por região pode ser visualizada na tabela 3, cujos valores variam entre 32,43% e 68,42%.

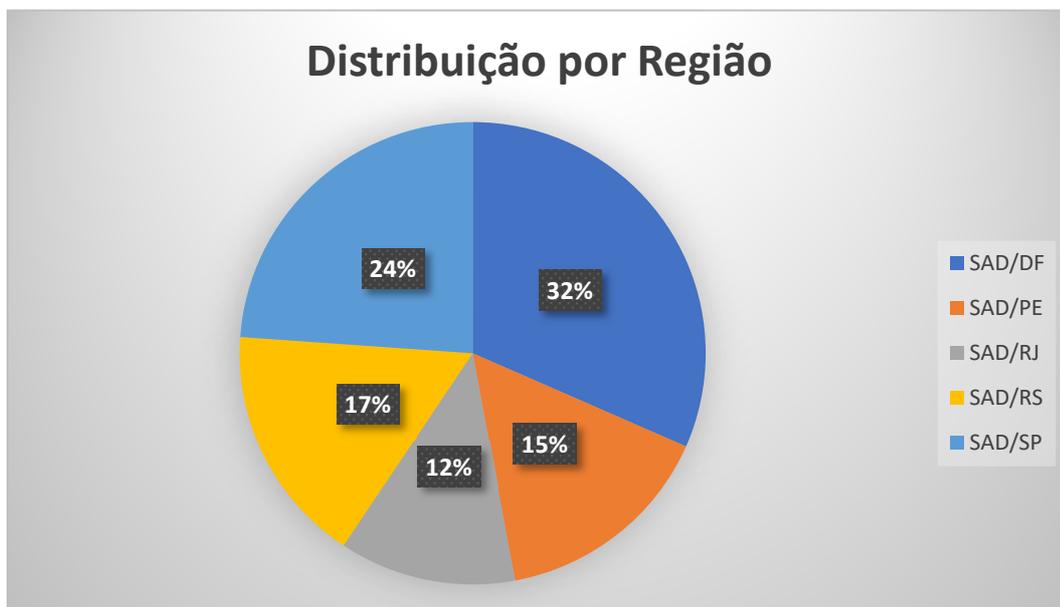
Tabela 3. Contratos com falta grave e sem falta grave, por região

	SAD/DF (1)		SAD/RJ (2)		SAD/SP (3)		SAD/RS (4)		SAD/PE (5)	
	f	fr								
Com Falta Grave	21	42,86%	13	68,42%	12	32,43%	12	46,15%	6	33,33%
Sem Falta Grave	28	57,14%	6	31,58%	25	67,57%	14	53,85%	12	66,67%
Total Contratos	49	100,00%	19	100,00%	37	100,00%	26	100,00%	18	100,00%

Fonte: elaborada pela própria autora, a partir dos dados da pesquisa.

O gráfico 1 ilustra a distribuição, por região, dos contratos firmados no âmbito da AGU no período entre 2013 e 2017.

Gráfico 1 – Distribuição por Região

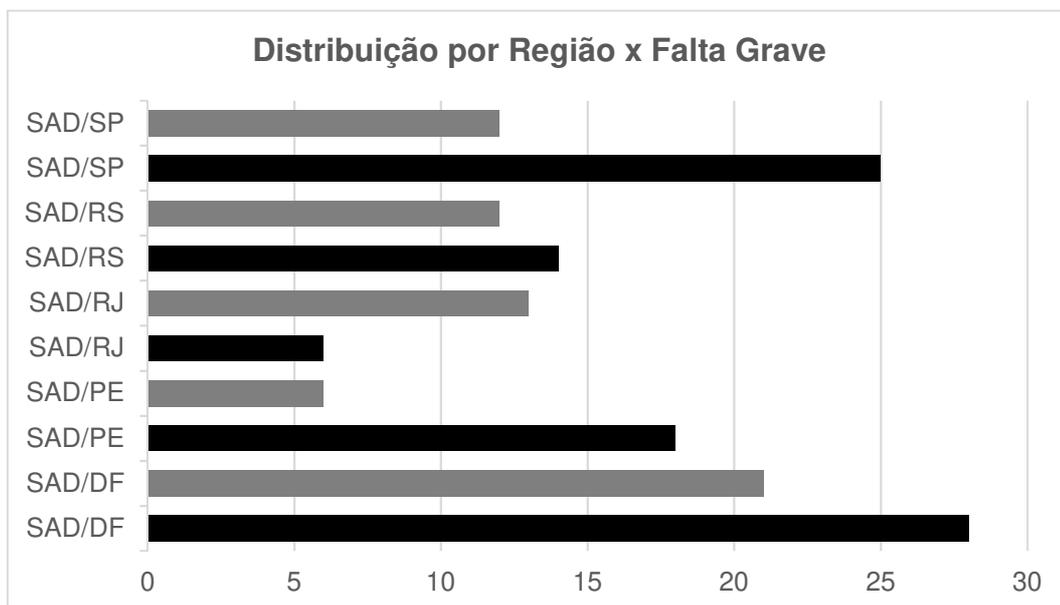


Fonte: elaborado pela autora

Conforme apresentado no gráfico acima, 32% das contratações (49 contratos) são oriundas da Superintendência Regional do Distrito Federal na 1ª Região, abrangendo os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, tendo apresentado a maior representatividade entre as Superintendências. Na extremidade oposta, encontra-se a Superintendência Regional de Pernambuco na 5ª Região, que abrange os Estados de Pernambuco, Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe, a qual foi responsável por apenas 12% das contratações (18 contratos), no período analisado nesta pesquisa.

O gráfico 2 apresenta a distribuição dos contratos por região, com os referidos registros de falta grave (cinza) e sem falta grave (preto):

Gráfico 2 – Distribuição por Região X Falta Grave



Fonte: Elaborado pela autora

Análise descritiva da variável explicativa de interesse: economia (econ)

A análise descritiva da variável explicativa de controle também foi realizada de forma separada das demais variáveis. Os gráficos abaixo apresentam a distribuição da economia por Região. De cima para baixo, da esquerda para direita apresenta-se: SAD/SP, SAD/PE, SAD/DF, SAD/RS e SAD/RJ.

Gráfico 3 – Economia SAD/SP

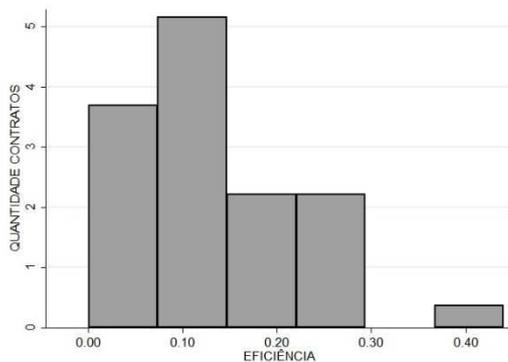


Gráfico 4 – Economia SAD/PE

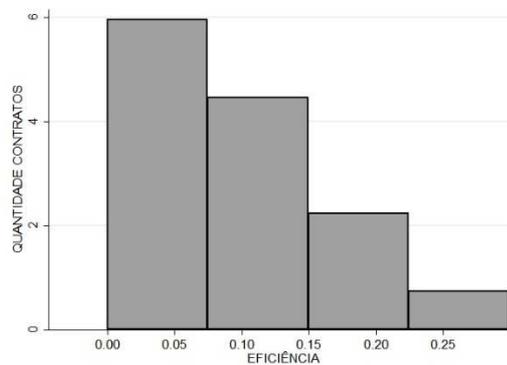


Gráfico 5 – Economia SAD/DF

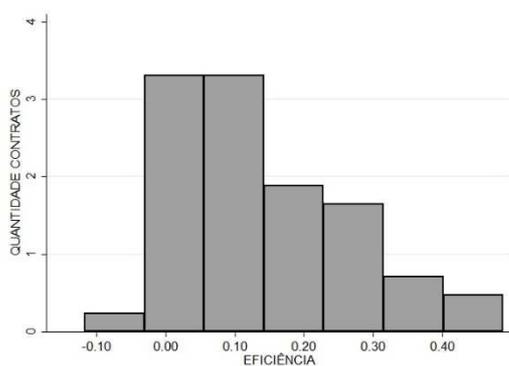


Gráfico 6 – Economia SAD/RS

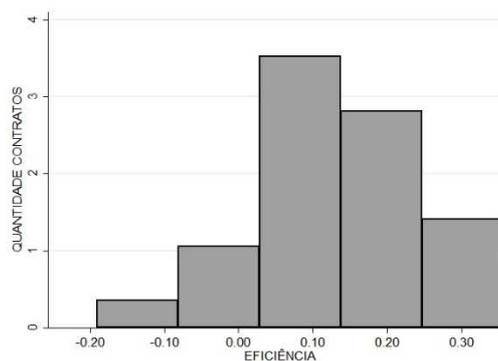
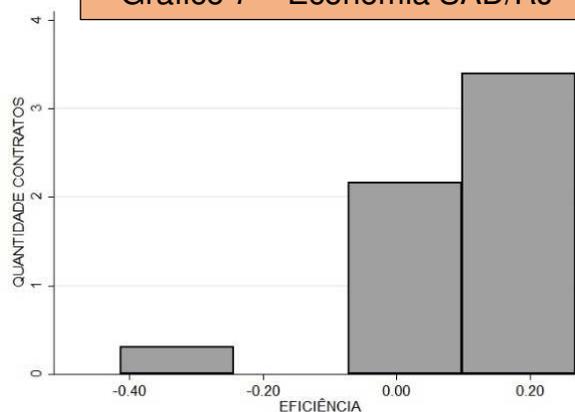


Gráfico 7 – Economia SAD/RJ



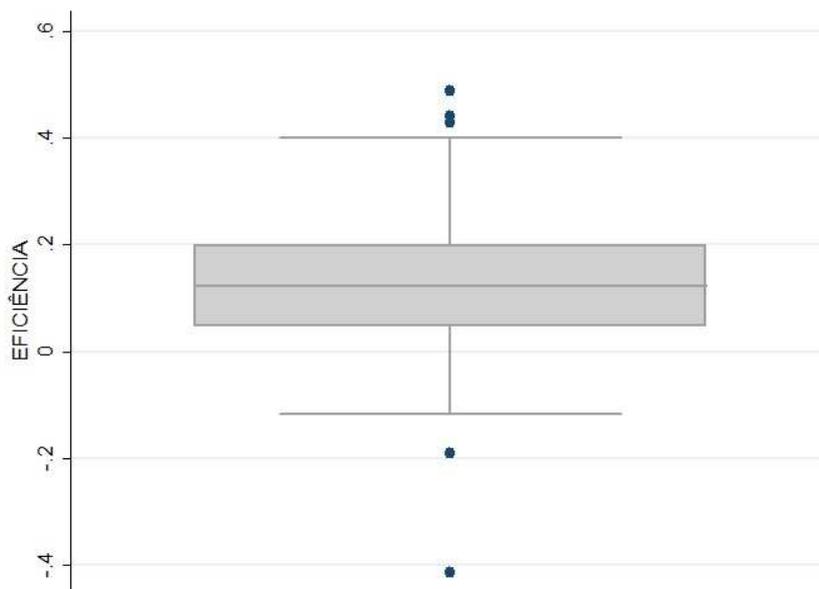
A partir dos dados da pesquisa, tem-se que: Nos pregões eletrônicos realizados pela SAD/SP a economia média foi de 13,47%, a menor economia representou R\$ 100,80 (cem reais e oitenta centavos) anual. Na outra extremidade, a maior economia foi de 44,08%, em que um serviço com valor estimado de R\$ 217.785,20 foi contratado por R\$ 121.780,00. Em relação à SAD/PE, a economia média foi 8,9% e a maior economia foi de 29,91%. Na SAD/DF, dois pregões eletrônicos resultaram em contratações com valores acima do estimado, o maior deles com acréscimo de 11,69%. Na mesma Superintendência nove pregões resultaram em economia acima de 30%, percentual que indica alto risco de inexecução contratual, sendo maior economia de 48,86%, com valor estimado de R\$ 1.928.328,00 e valor contratado de R\$ 986.184,00. Desses nove contratos, quatro apresentaram registros de ocorrência de falta grave.

Nos pregões eletrônicos realizados pela SAD/RS, três resultaram em contratação acima do valor de referência, o maior deles com percentual de acréscimo de 19,04%. Nesta Superintendência, a maior economia foi de 35,63%, com registro de ocorrência de falta grave no decorrer da execução contratual. A média da economia

foi de 12,51%. Por fim, na SAD/RS em um dos pregões realizados houve acréscimo de 41,34%, no entanto, em valores monetários o acréscimo representou R\$ 14.623,01 anual.

Na sequência, o gráfico 8 apresenta o *box-plot* da variável economia (econ).

Gráfico 8 – *Box-plot* da variável economia (econ)

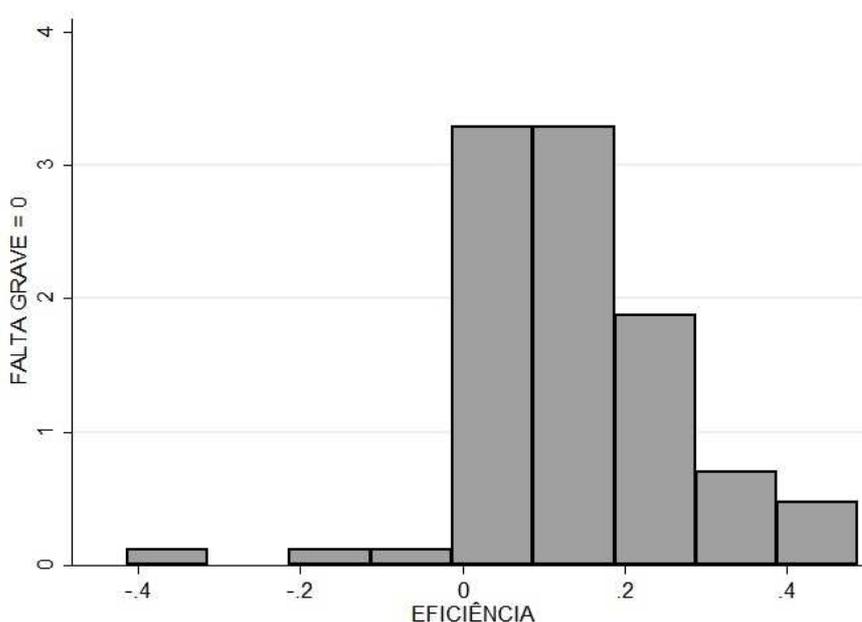


Fonte: elaborado pela autora

É possível observar que o gráfico *Boxplot* da variável economia (econ) apresenta uma distribuição simétrica, com mediana próxima de um – indicando que, apesar de ocorrer economia em uma boa parcela de contratos, os que ultrapassam o valor estimado também é significativa. A amplitude da amostra varia para uma maior economia, com alguns *outliers* representando 3 contratos muito eficientes e 2 contratos muito ineficientes. Tais contratos são: 1. Contrato de SAD/DF com valor estimado de R\$ 1.928.328,00 e valor contratado de R\$ 986.184,00 (+48,86%); 2. Contrato de SAD/SP com valor estimado de R\$ 217.785,20 e valor contratado de R\$ 121.780,00 (+44,08%); 3. Contrato de SAD/DF com valor estimado de R\$ 2.752.188,00 e valor contratado de R\$ 1.569.551,43 (+42,97%); 4. Contrato de SAD/RJ com valor estimado de R\$ 35.376,19 e valor contratado de R\$ 49.999,20 (-41,34%); e 5. Contrato de SAD/RS com valor estimado de R\$ 232.405,08 e valor contratado de R\$ 276.652,00 (-19,04%).

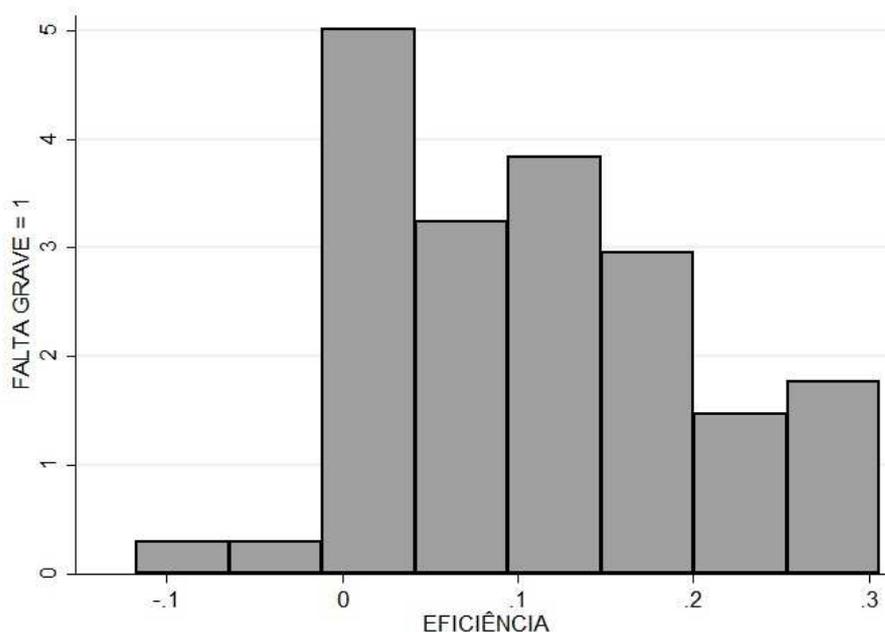
Na sequência, estão detalhados os gráficos 9 e 10. Estes gráficos representam, respectivamente, a distribuição de frequência da economia para os contratos que não registraram ocorrência de falta grave e para os contratos que registraram ocorrência de falta grave. Percebe-se que os contratos em que não foi registrada falta grave, a economia se concentra entre os quantis de 0% e 40%; enquanto para os contratos em que ocorreu falta grave, a economia fica concentrada entre os quantis de 0% a 20%.

Gráfico 9 – Economia contratos sem ocorrência falta grave



Fonte: elaborado pela autora

Gráfico 10 – Economia contratos com ocorrência falta grave



Fonte: elaborado pela autora

Análise descritiva das variáveis explicativas de controle

A tabela 4 apresenta uma descrição de média, valores mínimos e máximos, bem como desvio padrão das variáveis explicativas de controle.

Tabela 4 – Análise descritiva das variáveis explicativas de controle

Variável	Observações	Média	Dv. Padrão	Mínimo	Máximo
POSTOS	149	9,85	1,48	1	99
DUR	149	0,48	0,29	0,04	1,12
RESC	149	0,34	0,47	0	1
LICIT	149	21,02	15,33	3	85
LANCES	149	6,81	7,39	1	469
VENC	149	0,30	0,46	0	1
MEEPP	149	0,61	0,48	0	1
EXP	149	10,29	7,55	0	38
FATUR	115	2.92e+07	8.17e+07	5000	6.26e+08
ENDIV	123	0,37	0,22	0,01	0,97

Fonte: elaborada pela autora

A análise descritiva das variáveis explicativas de controle, apresentada na tabela 4, permite verificar as características das observações da amostra. A variável DUR (duração do contrato) apresenta média de 48% o que representa que em média

os contratos duraram menos da metade do tempo possível, o que gera um custo adicional, pois essa situação exige que seja realizado novo processo licitatório na metade do tempo previsto. Dos 149 contratos que compõe a amostra, somente 19 deles completaram o tempo total possível.

Em relação à variável POSTOS (postos de trabalho alocados no contrato) verifica-se que entre os 10 contratos com maior número de postos de trabalho alocados a média da duração sobe para 58%, evidenciando que quanto maior o contrato, em número de trabalhadores alocados, maior sua duração. Quando observamos o desempenho da variável RESC (rescisão do contrato) percebe-se que 52 contratos foram rescindidos, e deste total 37 referiam-se à contratação de Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte, o que representa 71% das rescisões de contratos oriundos desta categoria de empresa. As quais a partir da LC 123/2006 tem tratamento diferenciado, privilegiado para contratações que ocorrem por meio da modalidade pregão eletrônico.

E ainda, em relação a variável EXP (experiência da empresa, em anos) observa-se que entre a média de tempo de experiência de mercado das empresas que tiveram os contratos rescindidos é de 8 anos, abaixo da média geral da amostra que é de 10 anos. A média das empresas que não tiveram seus contratos rescindidos foi de 11 anos, o que evidencia que o tempo de experiência de mercado influencia na qualidade da execução dos contratos. Ainda em relação às Microempresa e empresas de pequeno porte, os resultados da pesquisa mostram que 69% dos contratos que registraram ocorrência de falta grave são oriundos de contratações com esta categoria de empresa, reforçando a necessidade de um olhar mais atento a legislação que estimula e favorece a participação delas no pregão eletrônico.

Um resultado interessante surgiu a partir da observação da variável FATUR (faturamento da empresa contratada), que conforme dispõem a IN 02/2008, um dos requisitos da habilitação econômico-financeiro é a apresentação do Balanço Patrimonial e do Demonstrativo de Resultados do Exercício (DRE). No entanto, 23 empresas foram contratadas sem que cumprissem este requisito e 56% dos casos houve registro de ocorrência de falta grave do decorrer da execução contratual. Este caso em particular, evidencia que as regras formais nem sempre são atendidas, e este fato traz consequências negativas, ou seja, prejuízos no decorrer da execução contratual.

Analisando a variável FATUR juntamente com a variável FGRAVE, é possível constatar que o faturamento médio das empresas nas quais os contratos registraram falta grave foi de R\$ 8.456.331,51. Já, o faturamento das empresas que não apresentaram registro de falta grave foi de R\$ 42.563.867,08, em média. Esta informação evidencia que empresas maiores possuem melhores condições de gerir de forma mais satisfatórias seus contratos efetuados com a Administração Pública. Fato este que acende um sinal de alerta à efetividade da LC 123/2006. Lei esta que estimula a contratação de Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte para prestação de serviço terceirizado pela administração pública brasileira.

Na sequência, há o detalhamento de distribuição dos contratos por objeto. É nítida a concentração entre os serviços de Copeiragem (20), Limpeza (25), Recepção (41) e Vigilância (11). Contudo, quando analisamos os contratos por valor, os maiores valores entre os 149 contratos analisados, são: Limpeza (R\$ 4.489.975,72) e Brigadista (R\$ 2.056.282,08).

Tabela 5 – Distribuição dos contratos por objeto

Objeto	Frequência	Percentual	Acumulado
Almoxarife	1	0.67	0.67
Ascensorista	1	0.67	1.34
Auxiliar Administrativo	2	1.34	2.68
Auxiliar Serviços Diversos	1	0.67	3.36
Auxiliar Serviços Gerais	2	1.34	4.70
Brigadista	1	0.67	5.37
Carregador de Móveis	1	0.67	6.04
Contínuo	9	6.04	12.08
Copeiragem	20	13.42	25.50
Garçom	4	2.68	28.19
Lavador de Auto	1	0.67	28.86
Limpeza	25	16.78	45.64
Manutenção Ar Condiionado	1	0.67	46.31
Manutenção Predial	7	4.70	51.01
Manutenção predial	1	0.67	51.68
Mensageiro	3	2.01	53.69
Motorista	7	4.70	58.39
Múltiplo	7	4.70	63.09
Operador de Reprografia	15	10.07	73.15
Portaria	7	4.70	77.85
Recepção	21	14.09	91.95
Técnico em Secretariado	1	0.67	92.62
Vigilância	11	7.38	100.00
Total	149	100.00	100.00

Fonte: elaborado pela autora

4.2. Análise de correlação entre variáveis

Tabela 6 – Análise de correlação

	POSTOS	DUR	RESC	ECON	LICIT	LANCES	VENC	MEEPP	EXP	FATUR	ENDIV	FGRAVE
POSTOS	1,00											
DUR	0,14	1,00										
RESC	0,03	-0,40	1,00									
ECON	0,13	0,01	-0,11	1,00								
LICIT	0,42	-0,03	0,13	0,30	1,00							
LANCES	0,16	0,14	0,01	0,36	0,48	1,00						
VENC	-0,08	-0,14	0,13	-0,02	-0,18	-0,04	1,00					
MEEPP	-0,18	-0,29	0,11	-0,07	-0,16	-0,06	0,19	1,00				
EXP	0,11	0,13	-0,12	-0,07	0,03	-0,01	-0,01	-0,26	1,00			
FATUR	0,29	0,040	-0,16	0,03	0,12	0,11	-0,10	-0,37	0,33	1,00		
ENDIV	0,15	0,18	0,07	0,06	0,16	0,05	-0,26	-0,45	0,17	0,24	1,00	
FGRAVE	0,05	-0,35	0,36	0,01	0,24	0,07	0,01	0,14	-0,20	-0,20	-0,06	1,00

Fonte: elaborada pela autora

Um dos aspectos a ser considerado nos modelos de regressão logística é a ausência de multicolinearidade entre as variáveis explicativas, o que, conforme Gujarati e Porter (2011) detalham que as variáveis explicativas altamente correlacionadas tornam insignificante a estimativa de seus coeficientes. Considerando a correlação exposta na Tabela acima, verificamos que não é necessário excluir nenhuma variável, uma vez que Gujarati e Porter (2011) trazem como definição a exclusão de uma variável quando ela apresentar correlação com uma variável acima de 0,80 – o que não é o caso dos dados apresentados.

Ainda analisando a Tabela, é importante destacar que a correlação mais alta identificada foi de 0,48 entre as variáveis LANCES (quantidade de lances ofertado do pregão eletrônico) e LICIT (quantidade de licitantes que participaram do pregão eletrônico).

4.3. Análise da regressão logística

Após o teste e correlação entre as variáveis, foi estimado o modelo de regressão logística. A análise de regressão Logit foi usada para estabelecer uma relação entre a ocorrência de falta grave FGRAVE (variável dependente) e as variáveis economia, postos de trabalho alocados no contrato, duração do contrato,

licitantes que participaram do pregão eletrônico, lances ofertados no pregão eletrônico, experiência da contratada (em anos), faturamento da contratada, ativo total da contratada, distribuição dos contratos por regiões (variáveis independentes), conforme o seguinte modelo:

$$FGRAVE_i = \beta_0 + \beta_1 ECON_t + \beta_2 POSTOS_i + \beta_3 DURPERC_i + \beta_4 LICIT_i + \beta_5 EXPMERC_i + \beta_6 FATUR_i + \beta_7 ATOTAL_i + \beta_8 DREG2_i + \beta_9 DREG3_i + \beta_{10} DREG4_i + \beta_{11} DREG5_i + \epsilon_{it} \quad (10)$$

Ainda, vale ressaltar que foram realizados testes utilizando tanto a economia em percentual como em valor, e os melhores resultados encontrados envolveram a variável expressa em valor.

Onde:

i: número de contratos;

β_0 : intercepto do modelo;

$\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7, \beta_8, \beta_9, \beta_{10}$: coeficientes angulares;

FGRAVE: variável dependente que indica se o contrato licitatório ocorreu em falta grave, com atribuição de valor “1” para os contratos em que a falta ocorreu e “0” caso contrário;

ECON: economia obtida no pregão eletrônico, mensurada pela diferença entre o valor estimado e o valor contratado.

POSTOS: postos de trabalho alocados no contrato

DUR: razão entre a duração efetiva do contrato, em meses, e a duração total permitida, constante na cláusula vigência do contrato.

LICIT: quantidade de licitantes que participaram do pregão eletrônico

EXP: experiência da empresa contratada, em anos

FATUR: faturamento da empresa contratada

ATOTAL: ativo total da empresa contratada

DEREG1, DEREG2, DREG3, DREG4, DREG5: regiões que compõem a AGU, abrangendo todo território nacional.

ϵ_t : erro residual do modelo de regressão.

A regressão objetivou verificar se há uma relação entre a ocorrência de falta grave e a economia nos contratos oriundos de processos licitatórios realizados por meio da

modalidade pregão eletrônico, ou então relação entre falta grave e as variáveis de controle. Analisando os resultados, as únicas variáveis que apresentaram significância estatística foram DUR e LICIT. Em relação a variável relacionada a duração do contrato, os resultados demonstram que contratos com registro de infração contratual do tipo falta grave possui menor vida útil, ou seja, o contrato fica vigente por um tempo menor do que o possível, seja por não ter sido renovado ou mesmo por ter sido rescindido no decorrer da execução contratual.

Os resultados demonstram que a variável licitante, afeta a ocorrência da infração contratual do tipo de falta grave. Isso se dá, provavelmente porque quanto maior o número de licitantes em um certame licitatório na modalidade pregão eletrônico, mais acirrado se torna o processo, o que aumenta o risco de contratar empresas que apresentarão dificuldades de cumprir as obrigações contratuais, em especial as relacionadas às obrigações trabalhistas, as quais motivam a ocorrência de falta grave.

Apesar de não demonstrar significância estatística, a variável economia apresentou um coeficiente negativo, o que nos leva a acreditar que a economia impacta negativamente a ocorrência de infração contratual, em especial a do tipo falta grave, que é motivada pelo descumprimento das obrigações trabalhistas. Esses resultados estão alinhados com pesquisas na área de compras públicas realizadas por meio da modalidade pregão eletrônico.

Com relação aos modelos em si, uma forma de se medir a aderência é através do R^2 de Mcfaden, conforme Gujarati e Porter (2011), ou Pseudo R^2 . O resultado encontrado nessa pesquisa é de 30% para a base completa. O Pseudo R^2 se justifica menor pela diversidade da base. E ainda, Gujarati e Porter (2011) demonstram que quanto mais heterogênea for a base, mais difícil será de encontrar explicativas para a variável dependente estudada.

Tabela 7: Resultado da Regressão (período 2013-2017)

Falta Grave Variáveis Explicativas	Coefficiente (desvio padrão)	Z
ECON	-0,0003 (-0,0002)	-1,64
POSTOS	0,0194 (-0,2355)	0,82
DUR	-4,1606*** (-1,1645)	-3,57
LICIT	0,0692*** (-0,02082)	3,33
EXP	-0,08945 (-0,0526)	-1,7
FATUR	0,0000 (-0,0000)	-2,29
ATOTAL	0,0000 (0,0000)	1,73
DREG2	0,1194 (-0,9301)	0,13
DREG3	2,0177 (-1,2712)	1,59
DREG4	0,4572 (-0,6966)	0,66
DREG5	-0,7224 (-0,6710)	-1,08
CONS	1,0171 -0,8307	1,21
R²		30,48%

Resultado da estimação por Logit, robustas à heterocedasticidade e autocorrelação no *software* Stata/SE versão 12.0.

Nota: ***, ** e *, indicam significância estatística ao nível de 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Fonte: Elaborado pela autora

4.4. Teste de robustez

De modo a validar o teste efetuado, um teste adicional de robustez foi realizado, substituindo a variável economia por desconto, esta variável composta pela razão entre valor contratado e o valor médio dos lances perdedores. Os resultados não se alteraram de forma significativa, conforme é possível verificar na tabela abaixo:

Tabela 8: Teste de Robustez

Falta Grave Variáveis Explicativas	Coefficiente (desvio padrão)	Z
DESCONTO	2,2390 (-1,4315)	1,56
POSTOS	-0,0009 (-0,0162)	-0,06
DURPERC	-4,2470*** (-1,166)	-3,64
LICIT	0,0658*** (-0,02125)	3,1
EXPMERC	-0,0848 (-0,0530)	-1,6
FATUR	0,0000 (0,0000)	-2,08
ATOTAL	0,0000 (0,0000)	1,61
DREG2	0,2067 (-0,9402)	0,22
DREG3	2,0786 (-1,301)	1,6
DREG4	0,5362 (-0,6985)	0,77
DREG5	-0,6537 (-0,6725)	-0,96
CONS	-1,1738 (-1,5059)	-0,78
R²		30,03%

Resultado da estimação por Logit, robustas à heterocedasticidade e autocorrelação no *software* Stata/SE versão 12.0.

Nota: ***, ** e *, indicam significância estatística ao nível de 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A variável desconto, que substituiu economia, não apresentou significância estatística. Contudo, o coeficiente se mostrou positivo, demonstrando uma relação positiva quanto a um maior desconto e a ocorrência de falta grave. Tal resultado se mostrou mais aderente ao esperado, uma vez que contratos licitatórios acordados por valores muito abaixo do estimado tendem a apresentar problemas durante a sua execução.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos últimos anos, diversos países vêm promovendo adaptações significativas nos seus sistemas de contratação pública. Diferentes regulamentações e mecanismos de governança têm sido criados em conformidade com o contexto institucional de cada país. No Brasil, por exemplo, observam-se, desde o decreto-lei 200/97 com as terceirizações implementação da Lei Geral de Licitações em 1993, diversas mudanças na legislação de compras públicas ligadas ao desenvolvimento do Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), para explorar o potencial das licitações eletrônicas na aquisição de bens e serviços de baixa especificidade, por meio da modalidade pregão, instituída em 2002. Outras mudanças se referem à introdução do programa de preferência para prover apoio às empresas de menor porte, implementado através da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, de 2006; e à ampliação da discricionariedade dos agentes públicos no processo de contratação, por meio do Regime Diferenciado de Contratação, de 2011.

Os resultados obtidos neste estudo evidenciam a dificuldade de prever em leis e decretos as soluções para todos os problemas observados no âmbito das compras públicas, conforme argumentaram (MOTTA, 2010).

Ao demonstrar que uma parcela das contratações eletrônicas foi concluída com valores acima do estimado, coloca-se em evidência a capacidade dos gestores públicos para especificação do objeto licitado e/ou para definição do seu preço de mercado. Com efeito, as organizações contratantes deveriam considerar a importância de se desenvolver manuais de boas práticas, incluindo procedimentos para formulação de editais, padronização de produtos e realização de pesquisa de mercado, para definição dos preços estimados para contratação, dado que esses atributos desempenham um papel no resultado da licitação e no período da execução contratual.

O Percentual de 43% dos contratos com ocorrência de falta grave, o que é esperado 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.

Sob a perspectiva da gestão da execução dos contratos de compras públicas, os resultados sugerem que as MPE apresentam uma maior probabilidade de terem os seus contratos rescindidos. Nesse sentido, essas empresas devem buscar melhorar

o seu nível de serviço, além de melhorar sua comunicação com os gestores e fiscais de contratos, a fim de antecipar os problemas de adaptação e evitar infrações contratuais. Além disso, sob o ponto de vista da organização contratante, é importante que os gestores públicos estejam atentos aos problemas enfrentados pelas MPE durante a execução do contrato e que busquem apoiar essas empresas, principalmente, no que se refere aos atrasos nos pagamentos devidos às MPE, dado que as MPE são reconhecidas pelas suas restrições financeiras.

Sob o ponto de vista prático, os achados da pesquisa abrem espaço para uma discussão mais aprofundada acerca do comportamento das empresas contratadas nas licitações eletrônicas e para a possibilidade de construção de novos mecanismos de governança que estimulem a execução satisfatória dos contratos.

Para os formuladores de políticas públicas e os órgãos responsáveis por planejar, supervisionar e orientar normativamente as compras governamentais, por sua vez, o estudo contribui ao demonstrar a necessidade de explorar o potencial das plataformas online de compras no monitoramento e no controle da fase de execução e avaliação da aquisição, considerando o maior número possível de dimensões que conjuntamente definem uma compra satisfatória, como uma forma de dirimir a escassez de informações sobre medidas de desempenho e a dificuldade encontrada para acessar as medidas já existentes.

Sugere-se que pesquisas futuras ligadas à temática deste estudo investiguem a ocorrência dos fenômenos evidenciados em outros órgãos da administração pública, com amostras maiores para se verifique a confirmação ou não da hipótese testada.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui com as pesquisas anteriores que questionaram se as economias obtidas nas licitações eletrônicas não seriam transitórias, na medida em que a ênfase excessiva sobre a rivalidade entre os concorrentes e a redução dos preços licitados poderiam implicar em custos *ex post* adicionais. Porém, contrariando as expectativas instituídas por esses estudos, os resultados obtidos na amostra pesquisada sugerem que a maior economia na fase de licitação não foi o que comprometeu o desempenho *ex post* da contratação, ao menos do que diz respeito ao registro de ocorrência de falta grave. Esse resultado contribui para o debate existente e destaca a necessidade de um exame mais aprofundado dos fatores que influenciam o desempenho *ex post* de uma licitação eletrônica, para além dos preços e prazos de entrega.

Em última análise, o trabalho teve a intenção de levantar o questionamento sobre a necessidade de se relativizar a utilização da nova modalidade licitatória que vem se mostrando bastante eficiente quanto às aquisições de materiais simples com baixa complexidade na composição de custos, mas talvez nem tão eficiente para as contratações de serviços que envolvem planilhas de composição de custos com vários e complexos itens; e, em um contexto mais amplo, visa apontar a necessidade de se rever o tipo de licitação que utiliza o menor preço como único critério, assim como ocorre na modalidade Pregão Eletrônico.

REFERÊNCIAS

ALVES-ANDRADE, F., GUARIDO, E. R., & EBERLE, V. (2017). Pregão Eletrônico como Mito Racional: Análise dos Processos Licitatórios do Banco do Brasil. *DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO - Editora Ijuí*, p.233-274.

AMORIM, P. (30 de 11 de 2012). Dissertação de Mestrado Acadêmico em Administração - FGV EBAPE. *Os efeitos da modalidade pregão na execução dos contratos continuados: um estudo de caso*.

ARAGÃO, C. V. (1997). Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, pg. 104-132.

BRASIL. (25 de Fevereiro de 1967). Decreto-Lei nº 200/67, de 25 de fevereiro de 1967. *Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências*.

BRASIL. (10 de Dezembro de 1970). Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. *Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências*.

BRASIL. (1988). Constituição Federal de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

BRASIL. (21 de Junho de 1993). 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*.

BRASIL. (7 de julho de 1997). Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. *Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências*.

BRASIL. (4 de junho de 1998). Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. *Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública,*

servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

BRASIL. (8 de agosto de 2000). Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. *Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.*

BRASIL. (4 de maio de 2000). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*

BRASIL. (17 de Julho de 2002). 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.*

BRASIL. (31 de Maio de 2005). 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.*

BRASIL. (14 de dezembro de 2006). Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. *Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.*

BRASIL. (21 de Setembro de 2018). Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. *Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.*

BRESSER-PEREIRA, L. (1998). A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 49-95.

EISENHARDT, K. M., & MARTIN, J. A. (2000). DYNAMIC CAPABILITIES: WHAT ARE THEY? *Strategic Management Journal*, pp. 1105–1121.

FAMA, E., & JENSEN, M. (1983). Separation of ownership and control. *The Journal of Law and Economics*, 26(2), pp. 301-325.

FARIA, E., FERREIRA, M., & GONÇALVES, M. (Dezembro de 2013). Avaliação dos Riscos do Pregão Eletrônico: uma abordagem pela Teoria da Nova Economia Institucional. *Revista de Ciência da Administração*, 15(37), 211-227.

FREITAS, M., & MALDONADO, J. (Outubro de 2013). O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. *Revista de Administração Pública*, 1265-1282.

GALA, P. (2003). A Teoria Institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, 23(2), 89-105.

GOMES, T. E., & SANTOS, F. F. (2019). Aquisição na administração pública: influência do uso do pregão eletrônico nos índices de economia. *ForScience: revista científica do IFMG*.

GUAJARATI, D. N., & PORTER, D. C. (2011). *Econometria Básica. 4. Ed.* Porto Alegre: AMGH.

GUERRA, E., & D'AMATO, M. (2016). Terceirização na Administração Pública. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, 27-41.

HODGSON, G. (2006). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, XL(1), 1-25.

INAMINE, R., ERDMANN, R. H., & MARCHI, J. J. (2012). Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. *Revista de Administração*, 124-139.

JUSTEN, M. (2013). *Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico* (6 ed.). Dialética.

KLEMPERER, P., & BULOW, J. (1996). Auctions versus Negotiations. *American Economic Review*. , pp. Vol. 86. No. 1. P. 180-94.

LIMA, R. S., ALBERTIN, M. R., LOOS, M. J., VASCONCELOS, T. V., ALBUQUERQUE, C. R., & ARAGAO JÚNIOR, D. P. (2017). Análise de compras por pregão eletrônico na modalidade licitatória em uma empresa do setor de distribuição energética. *Revista Espacios*, 10.

LOPES, H. (2013). Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. *Revista de Economia Política*, 33(4), 619-637.

MACAGNAN, C. (2013). Teoría Institucional: Escrito teórico sobre los protagonistas de la escuela institucionalista de economía. *BASE-Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, 10(2), 130-141.

MARTYNETZ, C. (30 de 10 de 2018). O Novo Decreto 9.507/2018 e a Terceirização de Serviços na Administração Pública. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, pp. 1-5. Acesso em 20 de 11 de 2018, disponível em Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini: <http://www.justen.com.br/informativo>

MOTTA, A. R. (07 de Junho de 2010). Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP. *O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação baseada nos sistemas de compras privado, público federal norte-americano e brasileiro*.

NASCIMENTO, A., SALVADOR, N., & TELLES, T. (1993). Um Estudo Empírico sobre a Eficácia dos Contratos de Serviços Continuados, Licitados por meio de Pregão (Leilão Reverso). *Associação Educacional Dom Bosco*, pp. 1-16. Fonte: AEDB.

NORTH, D. (1990). Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico. *Fondo de Cultura Económica*.

NORTH, D. (1993). Desempeño económico en el transcurso de los años. *Conferência de Douglass C. North*. Estocolmo, Suécia.

REIS, P., & CABRAL, S. (Fevereiro de 2018). Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. *Revista de Administração Pública*, 107-125.

SANTOS JÚNIOR, J. D., & OLAVE, M. L. (2013). Gestão de Compras em Órgãos Públicos: O Uso do Pregão Eletrônico no Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe. *Anais Encontro da ANPAD*, p.1-16.

SENHORAS, E. (2013). Controvérsias sobre as relações negociais com o setor público: um estudo sobre a terceirização no Brasil. *Scientia Iuris*, 149-166.

TCU, T. (2010). Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. *Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações*.

WILLIAMSON, O. (2008). Transaction Cost Economics. *Handbook of New Institutional Economics*.

ANEXO A – MODELO DE PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS

MODELO DE PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS

N° Processo:	
Licitação n°	Ex.: Pregão Eletrônico n° XX/2016
Dia ___ / ___ / ___ às ___ : ___ horas	

Discriminação dos Serviços (dados referentes à contratação)

A	Data de apresentação da proposta (dia/mês/ano)	___ / ___ / ___
B	Município/UF	Brasília/DF
C	CCT's-REFERÊNCIA	SEAC/DF E SINDISERVIÇOS/DF
D	Ano, Acordo, Convenção ou Sentença Normativa em Dissídio Coletivo	
E	N° de meses de execução contratual	12 meses

Identificação do Serviço

Tipo de Serviço	Categoria profissional (vinculada à execução contratual)	CARGO REFERÊNCIA - CCT	Quantidade (total) a contratar (em função da unidade de medida)
POSTO	APOIO ADMINISTRATIVO I	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	56

Dados complementares para composição dos custos referente à mão-de-obra		
1	Tipo de serviço (mesmo serviço com características distintas)	POSTO
2	Salário normativo da categoria profissional	R\$ -
3	Categoria profissional (vinculada à execução contratual)	POSTO
4	Data base da categoria (dia/mês/ano)	01/01/2016
5	Quantidade	56

Nota: Deverá ser elaborado um quadro para cada tipo de serviço.

MÓDULO 1 - COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO

I	Composição da Remuneração	Valor (R\$)
A	Salário Base	R\$ -
B	Adicional de periculosidade	
C	Adicional de insalubridade	
D	Adicional noturno	
E	Hora noturna adicional	
F	Adicional de hora extra	
G	Outros (especificar)	

Total da Remuneração	R\$	-
----------------------	-----	---

MÓDULO 2 - BENEFÍCIOS MENSAIS E DIÁRIOS

II	Benefícios Mensais e Diários	Valor (R\$)
A	Transporte	R\$ -
A.1	Desconto Transporte	R\$ -
B	Auxílio alimentação (vales, cesta básica etc.)	R\$ -
C	Assistência médica e familiar	R\$ -
D	Auxílio Creche	
E	Seguro de vida, invalidez e funeral	R\$ -
F	Outros (Assistência Odontológica)	R\$ -
Total de benefícios mensais e diários		R\$ -

Nota: o valor informado deverá ser o custo real do insumo (descontado o valor eventualmente pago pelo empregado).

MÓDULO 3 - INSUMOS DIVERSOS (uniformes, materiais, equipamentos e outros)

III	Insumos diversos	Valor (R\$)
A	Outros (especificar)	R\$ -
Total de Insumos Diversos:		R\$ -

Nota: Valores mensais por empregado.

MÓDULO 4 - ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS

Submódulo 4.1 - Encargos previdenciários, FGTS e outras contribuições

4.1	Encargos previdenciários e FGTS	%	Valor (R\$)
A	INSS	20,00%	R\$ -
B	SESI OU SESC	1,50%	R\$ -
C	SENAI OU SENAC	1,00%	R\$ -
D	INCRA	0,20%	R\$ -
E	Salário Educação	2,50%	R\$ -
F	FGTS	8,00%	R\$ -
G	Seguro acidente do trabalho (RAT x FAP)	X,XX% (ESPECIFICAR)	R\$ -
H	SEBRAE	0,60%	R\$ -
Total	%	R\$ -

Submódulo 4.2 - 13° (décimo terceiro) Salário

4.2	13° Salário	%	Valor (R\$)
A	13° Salário		R\$ -
Subtotal			R\$ -
B	Incidência do Submódulo 4.1 sobre 13° (décimo terceiro) Salário		R\$ -

Total	0,00%	R\$	-
-------	-------	-----	---

Submódulo 4.3 - Afastamento Maternidade

4.3	Afastamento Maternidade	%	Valor (R\$)
A	Afastamento Maternidade		R\$ -
B	Incidência do submódulo 4.1 sobre afastamento maternidade		R\$ -
Total		0,00%	R\$ -

Submódulo 4.4 – Provisão para Rescisão

4.4	Provisão para Rescisão	%	Valor (R\$)
A	Aviso prévio indenizado		R\$ -
B	Incidência do FGTS s/aviso prévio indenizado		R\$ -
C	Multa do FGTS e contribuições sociais s/aviso prévio indenizado		R\$ -
D	Aviso prévio trabalhado		R\$ -
E	Incidência do submódulo 4.1 s/aviso prévio trabalhado		R\$ -
F	Multa FGTS e contribuições sociais do aviso prévio trabalhado		R\$ -
Total:		0,00%	R\$ -

Submódulo 4.5 - Custo de Reposição do Profissional Ausente

4.5	Composição do custo de Reposição do Profissional Ausente	%	Valor (R\$)
A	Férias e terço constitucional de férias		R\$ -
B	Ausência por doença		R\$ -
C	Licença paternidade		R\$ -
D	Ausências legais		R\$ -
E	Ausência por acidente de trabalho		R\$ -
F	Outros (especificar)		R\$ -
Subtotal			R\$ -
G	Incidência do submódulo 4.1 sobre o Custo de Reposição		R\$ -
Total:		0,00%	R\$ -

QUADRO RESUMO - MÓDULO 4: ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS

4	Módulo 4 - Encargos Sociais e Trabalhistas	Valor (R\$)
4.1	Encargos Previdenciários, FGTS e outras contribuições	R\$ -
4.2	13º (décimo terceiro) Salário	R\$ -
4.3	Afastamento Maternidade	R\$ -
4.4	Custo de Rescisão	R\$ -
4.5	Custo de Reposição do Profissional Ausente	R\$ -

4.6	Outros (Especificar)	R\$	-
Total:		R\$	-

MÓDULO 5 - CUSTOS INDIRETOS, TRIBUTOS E LUCRO

4.1	Custos Indiretos, Tributos e Lucro	%	Valor (R\$)
A	Custos Indiretos		R\$ -
B	Lucro		R\$ -
C	Tributos		R\$ -
C.1	Tributos Federais (especificar)		R\$ -
C.1.1	PIS		R\$ -
C.1.2	COFINS		R\$ -
C.2	Tributos Estaduais (especificar)		R\$ -
C.3	Tributos Municipais (especificar)		R\$ -
C.3.1	ISSQN		R\$ -
C.4	Outros Tributos (especificar)		R\$ -
Total			R\$ -

Nota(1): Custos indiretos, tributos e lucro por empregado.

Nota(2): O valor referente a tributos é obtido aplicando-se o percentual sobre o valor do faturamento.

Anexo II – B

Quadro-resumo do Custo por empregado – (Valor por empregado)

Mão-de-Obra vinculada à execução contratual (valor por empregado)		(R\$)	
A	Módulo 1 - Composição da Remuneração	R\$	-
B	Módulo 2 - Benefícios Mensais e Diários	R\$	-
C	Módulo 3 - Insumos Diversos (uniformes, materiais, equipamentos e outros).	R\$	-
D	Módulo 4 - Encargos Sociais e Trabalhistas	R\$	-
Subtotal (A + B + C + D):		R\$	-
E	Módulo 5 - Custos Indiretos, Tributos e Lucro	R\$	-
Valor total por posto:		R\$	-

APÊNDICE A – ORGANOGRAMA DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU)