



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

DJAIR BANDEIRA ALVES

**MINIMIZAÇÃO DE RISCOS NA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS COM MÃO
DE OBRA EXCLUSIVA EM ORGANIZAÇÕES FEDERAIS**

Belém
2024

DJAIR BANDEIRA ALVES

**MINIMIZAÇÃO DE RISCOS NA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS COM MÃO
DE OBRA EXCLUSIVA EM ORGANIZAÇÕES FEDERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública. Área de concentração: Gestão das Organizações Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. Rosana Pereira Fernandes.

Belém
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A474m Alves, Djair Bandeira.

Minimização de riscos na terceirização de serviços com mão de obra exclusiva em organizações federais / Djair Bandeira Alves. — 2024

111 f. : il. color.

Orientador(a): Prof.^a Dr.^a Rosana Pereira Fernandes.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Belém, 2024.

1. Compras públicas. 2. Gestão de riscos. 3. Administração pública. I. Título.

CDD 351

DJAIR BANDEIRA ALVES

**MINIMIZAÇÃO DE RISCOS NA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS COM MÃO
DE OBRA EXCLUSIVA EM ORGANIZAÇÕES FEDERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública. Área de concentração: Gestão das Organizações Públicas.

Aprovado em:

Banca examinadora:

Prof.^a Dr.^a Rosana Pereira Fernandes
Orientadora – PPGGP/NAEA/UFPA

Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro
Examinador Interno – PPGGP/NAEA/UFPA

Prof. Dr. João Cauby de Almeida Júnior
Examinador Externo – UFPA/PPGCMA

Prof. Dr. Armin Mathis
Suplente - UFPA/PPGDSTU

Aos meus pais (*in memoriam*):

Ao meu pai, Luiz Carlos Alves, que mesmo sem estudo sempre priorizou a educação em nossas vidas para que pudéssemos “ser alguém na vida”.

À minha mãe, Lúcia Bandeira, por sempre me dizer que só a graduação não é suficiente, que eu deveria fazer uma pós. Foi pela senhora, minha mãe!!!

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, toda honra e glória pela seleção e conclusão, sempre mostrando em minha vida que Ele é fiel. À Nossa Senhora de Nazaré, a quem sempre recorro pedindo alívio e proteção, e sua intercessão sempre acontece, por mais que eu não mereça tanto.

À minha família, que sempre me apoiou, em especial minha esposa Aliny Alves, que sempre me deu forças e norteava com ideias para que essa conclusão acontecesse.

Aos meus filhos Eliny, Cássia e Eduardo, pois vê-los ingressar no ensino superior renovou e motivou a busca pela conclusão deste curso.

Aos meus irmãos Denilson, Antonio e Júnior, que muito me incentivaram nos estudos, dizendo que sou o “mais inteligente” da família e que tinha que ser “mestre Djair Bandeira”.

À família de minha esposa, especialmente d. Lucymar (bisa), Vó Ilma, Tia Iná e minha comadre Ivanilda, Raíza, Thaís e Wesley, que sempre torceram e me deram forças no momento em que quase desisti. Não posso deixar de mencionar aqui o Caio, nosso guerreiro, que, mesmo tão pequeno, ao lutar por sua vida, renovou minhas forças em lutar para concluir essa dissertação.

À família Hildebrando, D. Ana e Seu João, que me acolheram como filho, Paulo Marcelo, que foi quem me introduziu na família desde o ensino fundamental (a culpa é dele) e considero como um irmão, juntamente com todos os demais irmãos, sobrinhos e cunhados, e sempre foram inspiração em minha vida acadêmica.

À família Banda Católica Aliança, Valdomiro, Adelane e Osvaldo (*in memoriam*), que em nossa missão de servir a Deus nas celebrações litúrgicas, sempre intercedeu com suas orações pelo êxito deste mestrado.

Aos irmãos de caminhada Terezinha e Haroldo, sempre me lembrando que minha mãe ficaria muito orgulhosa com a conclusão do mestrado e me faziam persistir.

Aos meus amigos de trabalho Walter, Marcos e Cássia, que sempre acreditaram e me incentivaram neste estudo.

À minha orientadora, Professora Dr.^a Rosana, que acreditou em mim mais do eu mesmo e me fez desenvolver essa dissertação para contribuir com minha instituição de trabalho, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

RESUMO

Na administração pública federal, a contratação de empresas terceirizadas exige a avaliação de riscos para evitar prejuízos e custos extras, em conformidade com a legislação. Para minimizar riscos e garantir a vigência legal das contratações, a equipe técnica realiza uma análise de exequibilidade baseada em pesquisa de preços e documentos de qualificação técnica e financeira. O estudo analisa os impactos das práticas de pesquisa de preços e das exigências de qualificação técnica e financeira na redução de riscos na contratação de empresas com mão de obra exclusiva na administração pública federal, com foco na atuação da Sudam. Utilizando revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso, foram testadas duas hipóteses: a pesquisa de preços inadequada aumenta os riscos de interrupção de contratos e a baixa qualidade dos serviços, enquanto a qualificação rigorosa reduz esses riscos, garantindo maior qualidade e duração dos contratos. O estudo teve como objetivo geral analisar as condições legais para habilitação em licitações voltadas à contratação de serviços com mão de obra exclusiva. Os objetivos específicos incluíram identificar os parâmetros legais sobre gestão de riscos e aquisição de bens e serviços, investigar os contratos de prestação de serviços junto à Sudam e identificar os riscos envolvidos nessas contratações na administração pública federal. Os resultados destacam a necessidade de uma política de gestão de riscos para melhorar a contratação e execução dos serviços, assegurando cumprimento legal e longevidade dos contratos.

Palavras-Chave: compras públicas; gestão de riscos; terceirização; Sudam.

ABSTRACT

In the federal public administration, contracting outsourced companies requires risk assessment to avoid losses and extra costs, in accordance with the legislation. To minimize risks and ensure the legal validity of contracts, the technical team performs a feasibility analysis based on price research and technical and financial qualification documents. The study analyzes the impacts of price research practices and technical and financial qualification requirements on reducing risks in contracting companies with exclusive labor in the federal public administration, focusing on the work of Sudam. Using a literature review, document analysis and case study, two hypotheses were tested: inadequate price research increases the risks of contract interruptions and low quality of services, while rigorous qualification reduces these risks, ensuring greater quality and duration of contracts. The study's general objective was to analyze the legal conditions for qualification in bids aimed at contracting services with exclusive labor. The specific objectives included identifying the legal parameters on risk management and acquisition of goods and services, investigating service provision contracts with Sudam and identifying the risks involved in these contracts in the federal public administration. The results highlight the need for a risk management policy to improve the contracting and execution of services, ensuring legal compliance and contract longevity.

Keywords: public purchasing; risk management; outsourcing; Sudan.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1–	Mudanças nas modalidades de licitações.....	22
Quadro 2–	Mudanças nos critérios de julgamentos de licitações.....	23
Quadro 3–	Mudanças em relação ao modo de disputa.....	24
Quadro 4–	Legislações para contratar com a administração pública.....	29
Quadro 5–	Diferenças entre as instruções normativas.....	31
Quadro 6–	Relação dos autores e artigos encontrados na plataforma Capes.....	39
Quadro 7–	Mapa de risco 01: erro na elaboração dos artefatos obrigatórios ou no orçamento estimativo da planilha de custo e formação de preços, detectado antes da licitação.....	44
Quadro 8–	Mapa de risco 02: interposição de recurso ao procedimento licitatório	45
Quadro 9–	Mapa de risco 03: licitação deserta.....	45
Quadro 10–	Preço mensal e global estimado para os serviços de limpeza e conservação.....	48
Quadro 11–	Preços ofertados para os serviços após a fase de lances.....	48
Quadro 12–	Preço mensal e global estimado para os serviços de limpeza e conservação.....	55

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
AGU	Advocacia Geral da União
APL	Arranjos Produtivos Locais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.
CF	Constituição Federal
COSO ERM	Committee of Sponsoring Organizations Enterprise Risk Management
CCL	Capital Circulante Líquido
CG	Capital de Giro
CPL	Comissão Permanente de Licitação
DRE	Demonstração do Resultado do Exercício
ETFPA	Escola Técnica Federal do Pará
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ISO 31000	International Organization for Standardization
LC	Liquidez Corrente
LG	Liquidez Geral
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PL	Patrimônio Líquido
PMBOK	Project Management Body of Knowledge
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
SEGES/ME	Secretaria de Gestão do Ministério da Economia
SG	Solvência Geral
SPEVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UFPA	Universidade Federal do Pará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	Problema de pesquisa.....	13
1.2	Hipótese.....	14
1.3	Justificativa.....	14
1.4	Objetivos.....	16
1.4.1	Geral.....	16
1.4.2	Específicos.....	16
2	REVISÃO DE LITERATURA.....	17
2.1	Compras públicas.....	17
2.1.1	Os princípios norteadores.....	18
2.1.2	O processo licitatório e a licitação.....	19
2.1.3	As legislações que regem as compras públicas: lei nº 8.666/1993 e lei nº 14.133/2021.....	20
2.2	Gestão de risco e a terceirização na administração pública.....	24
3	METODOLOGIA.....	38
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	44
4.1	Análise dos processos selecionados.....	46
4.1.1	Processo nº 59004/000512/2021-11, edital de Pregão Eletrônico nº 04/2021, Empresa contratada GREEN SERVICE LTDA ME.....	46
4.1.2	Processo nº 59004.000169/2022-96, edital de Pregão Eletrônico nº 07/2022, Empresa contratada STILLO SERVIÇOS DE LIMPEZA LTDA.....	52
4.2	Análise dos resultados das entrevistas.....	56
4.2.1	Resultado das Entrevistas.....	57
4.3	Análise dos dados coletados.....	59
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
	REFERÊNCIAS.....	67
	APÊNDICES.....	71
	APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista Semiestruturada.....	72
	APÊNDICE B – Respostas dos Entrevistados.....	75
	ANEXOS.....	96
	ANEXOS A- Minuta de proposta de norma à Sudam.....	97

1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objeto de pesquisa a gestão de risco nas compras realizadas pela administração pública, centralizando os seus esforços na Sudam, autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com sede em Belém, capital do estado do Pará.

A Sudam possui sete contratos terceirizados com dedicação de mão de obra exclusiva: manutenção predial, limpeza e conservação, vigilância armada, apoio administrativo para as atividades auxiliares, apoio gráfico, apoio de tecnologia da informação e manutenção de equipamentos de refrigeração. Contudo, para este trabalho, foi selecionado o contrato de limpeza, conservação e asseio, sendo realizadas licitações em 2022 e 2023. Este contrato teria a vigência de 12 meses, podendo ser prorrogado até o limite de 60 meses, no entanto, não alcançou a possibilidade máxima da vigência contratual, encerrando cada um no primeiro ano, além de ser o contrato que mais emprega a mão de obra terceirizada e possui o maior vulto entre as contratações na Sudam.

Diante do prazo máximo não ser cumprido em dois contratos, em anos consecutivos, despertou o interesse do pesquisador nesse estudo, visto que é de fundamental importância para a administração que o contrato atinja a sua vigência máxima. Assim, busca-se identificar os riscos envolvidos na contratação de empresa de serviços terceirizados com dedicação de mão de obra exclusiva a partir da seleção da melhor proposta, na fase de habilitação, em que devem ser exigidos os documentos de qualificação técnica e financeira, respeitando os limites da legislação.

Ao longo da sua história, o governo federal encara a Região Amazônica como um desafio significativo a ser enfrentado. Consequentemente, foram implementadas políticas de ocupação e integração com o restante do país, tornando-se crucial para desbloquear o pleno potencial de desenvolvimento da Amazônia.

Instituiu-se o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e criou-se a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (Spvea), composta pelos nove estados e Territórios Federais (Pará, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Goiás, Território do Acre, Território do Amapá, Território do Rio Branco-Roraima, Território do Guaporé-Rondônia) da Amazônia Legal, tendo como objetivos assegurar a ocupação da região em favor do Brasil, formar uma sociedade economicamente estável e autossuficiente na Amazônia, e promover seu desenvolvimento de forma alinhada e complementar à economia nacional.

A Sudam, criada em substituição à Spvea, passou a ser uma autarquia vinculada à Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento e, em seguida, vinculada ao Ministério do Interior, com a finalidade de planejar, coordenar, promover a execução e controlar a ação federal na Amazônia Legal, tendo em vista o desenvolvimento regional.

A Sudam foi instalada em 30 de novembro de 1966, atuando, principalmente, na atração de investimentos para a Amazônia, por meio do Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e dos incentivos fiscais. Em 24 de agosto de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio da Medida Provisória nº. 2.157-5, criou a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (Ada) e extinguiu a Sudam, após várias críticas quanto à eficiência dessa autarquia, passando a ser a responsável pelo gerenciamento dos programas relativos à Amazônia Legal.

Com uma estrutura pequena e orçamento limitado, a Ada atuou durante seis anos no planejamento regional e teve como principal foco o fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APL) da Amazônia Legal. A Agência também iniciou a operacionalização do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), voltado para o financiamento de grandes projetos privados na Amazônia.

Em 2007, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou a nova Sudam, em substituição à Ada, autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), tendo como missão institucional promover o desenvolvimento includente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional nos nove estados da Amazônia Legal, levando desenvolvimento inclusivo e sustentável para os mais de 23 milhões de habitantes da Amazônia Legal. Busca-se oferecer igualdade de oportunidades e autonomia para a população por meio do planejamento, articulação e fomento de políticas públicas alinhadas à Política Nacional de Desenvolvimento Regional e ao Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia.

Atuando em praticamente 59% do território nacional, a Sudam abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão. Consideram-se as riquezas naturais com diferentes biomas, a diversidade econômica, sociocultural, étnica e o potencial geopolítico e estratégico da região.

Em 1994, este pesquisador ingressou na Sudam por meio de concurso público realizado para a Marinha do Brasil, no cargo de Artífice de Eletricidade e Comunicações, para atuar na área de telefonia devido à formação técnica em Telecomunicações, concluída em 1991 na Escola Técnica Federal do Pará (ETFPA). Essa função foi exercida até 2003, quando este pesquisador cursava Ciências Econômicas na Universidade Federal do Pará (UFPA) e foi

designado a fazer o curso de Formação de Pregoeiro, assumindo, em seguida, a função de Pregoeiro e Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL), atualmente tratada como Presidente da Comissão de Contratação, conforme a Nova Lei de Licitações e Contratos.

As compras públicas se tornaram o objeto de trabalho cotidiano e ocorreram várias mudanças de legislações, acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), Instruções Normativas da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Orientações da Advocacia Geral da União (AGU), entre outras.

Jannuzzi (2006) aborda o desafio da transformação no contexto burocrático e complexo do Estado, destacando a necessidade crescente de uma atuação ágil e eficiente por parte das organizações públicas. Este autor ressalta que, assim como as organizações privadas, as instituições públicas são cada vez mais pressionadas a entregar produtos e serviços de qualidade dentro dos prazos estabelecidos.

O ponto de partida para entender o que são as compras públicas é a exigência de licitação, com exceção dos casos explicitamente previstos na legislação, conforme estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal (CF). Nesse contexto, o principal fator orientador das aquisições governamentais é o arcabouço legal e regulamentar que supervisiona integralmente o procedimento de compras públicas no Brasil.

Os desafios enfrentados pela Sudam na gestão de contratos de serviços contínuos, cuja vigência pode ser prorrogada por até 60 meses segundo a Lei nº 8.666/93, a dificuldade em realizar uma fiscalização eficiente, devido ao baixo número de servidores, prejudicava o acompanhamento dos contratos. Com a entrada de novos servidores em 2014, a fiscalização melhorou, resultando em ações como glosas, advertências, multas e rescisões contratuais. Contudo, a longevidade dos contratos deixou de ser alcançada, com encerramentos antecipados de contratos importantes, como os de limpeza e manutenção.

O cenário atual demanda medidas para identificar e mitigar riscos na contratação de serviços contínuos, especialmente considerando a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), que permite contratos de até 10 anos, desde que vantajosos e previstos em edital. O pesquisador, atuando como Pregoeiro e Agente de Contratação, possui acesso direto aos processos analisados.

1.1 Problema de pesquisa

Diante da situação apresentada, define-se o seguinte problema de pesquisa: quais são os impactos das práticas de pesquisa de preços e das exigências de qualificação técnica e

financeira na redução dos riscos associados à contratação de empresas para prestação de serviços com mão de obra exclusiva na administração pública federal, com foco na atuação da Sudam?

Variáveis Trabalhadas $Y = f(x_1, x_2)$

Variável Independente (x_1): Práticas de pesquisa de preços.

Variável Independente (x_2): Exigências de qualificação técnica e financeira.

Variável Dependente (Y): Riscos de contratação de empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva.

1.2 Hipótese

Hipótese 1: A implementação inadequada da pesquisa de preços nas fases de planejamento e licitação aumenta os riscos de contratação de empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva, resultando em problemas como interrupção precoce dos contratos e baixa qualidade na execução dos serviços.

Hipótese 2: A exigência rigorosa de qualificação técnica e financeira para as empresas candidatas diminui os riscos de contratação de empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva, assegurando maior longevidade e qualidade na execução dos contratos.

1.3 Justificativa

A análise da evolução histórica da administração pública revela que este setor tem enfrentado cenários progressivamente complexos e mutáveis. Nesse sentido, os governos lidam constantemente com riscos, o que torna essencial a identificação sistemática dos riscos inerentes às atividades realizadas e a subsequente mitigação dos mesmos (Miranda, 2021).

Dada a lacuna existente no arcabouço teórico-empírico sobre a estratégia de implementação da gestão de riscos na administração pública, torna-se fundamental a condução de pesquisas acadêmicas que avaliem o significado da gestão de riscos dentro do contexto da estratégia organizacional, com foco particular na revisão das estruturas, processos e papéis de trabalho dos órgãos públicos (Ramos, 2020).

Embora o tema seja de grande relevância para o setor público, conforme destacado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2010) e pelo (TCU, 2020), observa-se escassez de publicações acadêmicas dedicadas à gestão de riscos sob a ótica da aplicabilidade no setor público. Assim, esta pesquisa pretende oferecer uma

contribuição ao analisar e refletir sobre mecanismos de controle para mitigar os eventos de risco na contratação de serviços de mão de obra terceirizada, com dedicação exclusiva na Sudam.

Além da análise bibliográfica e documental, a pesquisa pretende, também, proporcionar benefícios práticos, uma vez que, apesar de existirem estudos relevantes na área de gestão de riscos, não foram encontradas pesquisas direcionadas à gestão de riscos em contratos de serviços terceirizados com mão de obra exclusiva, visando atingir o prazo máximo permitido pela legislação atual, que pode chegar a até 10 anos. Isso garantirá a longevidade do contrato e permitirá que a administração pública se concentre em outras áreas necessárias.

Desse modo, pretende-se estudar a temática de compras públicas e gestão de riscos com base na literatura, a fim de desenvolver mecanismos de controle capazes de mitigar os eventos de risco durante a duração dos contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, especificamente direcionado à Sudam.

É importante ressaltar que, dentre os artigos que se referem à gestão de risco nos contratos de terceirização com dedicação de mão de obra exclusiva, o desdobramento dos riscos envolve a fase de execução contratual, seja por parte de demanda trabalhista em relação aos encargos sociais descumpridos pelas empresas, seja com relação à má execução do objeto. Nesse momento da pesquisa, não foi encontrada nenhuma obra que abordasse a mitigação dos riscos na fase de seleção da proposta, na fase de habilitação, analisando a qualificação técnica e a qualificação econômico-financeira da empresa.

Atualmente, a Sudam gerencia esses riscos na contratação por meio das exigências documentais que constam nos modelos de termo de referência e editais da AGU. No entanto, esses documentos se restringem ao que é solicitado na IN nº 05/2017, bem como à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Uma das possibilidades que podem minimizar o risco de contratar empresas que não assumam o contrato com sua vigência máxima é que sejam cobradas as documentações de qualificação técnica da empresa com maior “rigidez” e a solicitação de documentos que comprovem a boa saúde econômico-financeira das empresas.

De acordo com o item 11 do Anexo VII-A da IN nº 05/2017, é necessário que o Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) seja de, no mínimo, 16,66%. Além disso, o licitante deve apresentar uma declaração acompanhada da lista de compromissos assumidos, garantindo que 1/12 avos dos contratos vigentes com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada na data da proposta não ultrapasse o patrimônio líquido do licitante. Essas informações devem ser corroboradas pelo acompanhamento da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) do último exercício

social. Se a diferença entre a declaração e a receita bruta discriminada na DRE apresentada for superior a 10% (para mais ou para menos), o licitante deverá fornecer justificativas.

Essas verificações ajudam bastante na análise da saúde financeira das empresas, no entanto, quando se flexibiliza a apresentação de “justificativas” no caso da variação percentual de 10%, permite-se que a empresa descreva elementos que ocorreram no exercício que provocaram essas variações. Ocorre que essas justificativas são em sua maioria e a divergência de 10% (dez por cento) pode ser explicada pelo fato de que o demonstrativo da receita bruta no balanço se refere ao calendário do ano anterior e ao longo do ano corrente foram firmados vários contratos, o que resultou nessa diferença.

Dessa forma, não se pode comprovar a saúde financeira da empresa, podendo incorrer em um contrato que não terá as prorrogações possíveis para garantir a boa execução contratual e a longevidade do acordo pelo prazo máximo permitido em lei.

1.4 Objetivos

1.4.1 Geral

Analisar as condições dispostas nos normativos legais para fins de habilitação no procedimento licitatório, direcionado à contratação de empresas de prestação de serviços com mão de obra exclusiva.

1.4.2 Específicos

a) Identificar os parâmetros legais que abordam a gestão de riscos e o processo de aquisição de bens e serviços na administração pública federal.

b) Investigar os contratos de prestação de serviços, com mão de obra exclusiva, por meio de levantamento de dados e informações junto à Sudam.

c) Identificar os riscos da contratação de empresa para a prestação de serviços junto à administração pública federal.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Compras públicas

Para desenvolver o conceito de compras públicas, é necessário identificar os componentes envolvidos na aquisição, considerando a complexidade da estrutura que a permeia. Esses componentes devem ser avaliados em conformidade com os princípios que orientam a administração pública, especialmente os relacionados à própria atividade.

O ponto de partida para essa compreensão é a obrigatoriedade da realização de licitação, exceto nos casos especificamente previstos na legislação, conforme estabelecido no artigo 37 da CF. Nesse contexto, o principal guia das compras públicas é o arcabouço legal e normativo que rege todo o processo de aquisição pública no Brasil. Destaca-se que as compras públicas devem ser precedidas por licitação ou outro procedimento legal, em conformidade com o disposto no artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/1993.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Brasil, 1993, não paginado).

Para falar em compras públicas, é necessário entender o que são compras. Segundo Garcia (2017), compra é a obtenção de um produto ou serviço mediante o pagamento de um valor específico. Por outro lado, conforme o conceito de Baily *et al.* (2000), as compras públicas e suas atividades são procedimentos que englobam desde a definição do item a ser adquirido, passando pela seleção dos fornecedores, até a finalização da relação e o pagamento.

Entretanto, apesar da aparente simplicidade, a atividade de compras é bastante complexa, principalmente no âmbito público, que possui normativos e processos mais rígidos, ao contrário do âmbito privado, como destaca Garcia (2017).

A relevância das compras públicas é evidente em diversas perspectivas e nuances, começando pelo seu papel central como uma das principais atividades econômicas do governo. Elas desempenham uma função fundamental na alocação de recursos para a implementação das políticas públicas (Thai, 2001 *apud* Zylberman, 2015). Conforme Oliveira (2015), as compras públicas englobam a obtenção de bens e serviços necessários para atender às demandas

relacionadas às funções estatais, como saúde, educação e segurança, constituindo uma parcela significativa dos gastos da administração pública.

Para Baily *et al.* (2000), o objetivo das compras é obter o item adequado, no momento apropriado, na quantidade correta, do fornecedor ideal, pelo preço justo. Segundo Zago (2018), a finalidade original e direta de uma aquisição estatal, ou sua “função primordial”, é adquirir um bem, obra ou serviço que atenda a uma necessidade pública que justifique e motive o início do respectivo processo de contratação. Entretanto, ela observa que, nos últimos anos, tem havido no Brasil um aumento no uso do poder do Estado como comprador, mas também como instrumento de políticas industriais e socioeconômicas, uma função que a autora define como “derivada” das compras.

2.1.1 Os princípios norteadores

Em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil definiu que a administração pública deve aderir a cinco princípios fundamentais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que são frequentemente referidos pela sigla Limpe.

A Legalidade orienta que qualquer ação da administração pública que contrarie a lei é considerada ilegal, demonstrando que a administração pública é obrigada a obedecer ao princípio da legalidade, não podendo agir conforme sua vontade pessoal (Madeira, 2008). A Impessoalidade assevera que administração pública deve se dedicar unicamente ao interesse público, sem favorecer interesses privados. A Moralidade implica em uma consonância dos atos realizados com o interesse público, exigindo que o agente público atue de maneira íntegra e honesta (Alexandre, 2016). A Publicidade tem a função de informar ao público todos os seus atos, utilizando os diversos meios de comunicação previstos em lei, exceto nos casos de sigilo legal, nos quais a divulgação pública poderia prejudicar o interesse público a ser alcançado (Madeira, 2008).

Por fim, o princípio da eficiência é uma adição recente ao texto constitucional, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Este princípio estipula que a Administração Pública e seus agentes devem atuar em benefício do coletivo, buscando sempre a otimização dos recursos públicos para evitar desperdícios.

Estes princípios constituem os parâmetros para as práticas administrativas e devem ser seguidos e respeitados, para que não se corrompa a gestão dos direitos públicos (Meirelles, 2006); e a aquisição ou contratação dos bens e serviços necessários para as atividades dos órgãos e entidades na administração pública brasileira, geralmente, ocorre por meio de

licitações, as quais são procedimentos formais estabelecidos no Art. 37, inciso XXI da CF de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 1988, não paginado).

O princípio da Legalidade, conforme estipulado no art. 5º, II da Constituição Federal, restringe a administração pública a incluir nos editais de licitação apenas aquilo que está estabelecido na lei. Analisando este tema, Moraes (2020, p. 368) se expressa da seguinte maneira:

O Administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

2.1.2 O processo licitatório e a licitação

A realização das compras públicas ocorre por meio de processo licitatório, que é um procedimento administrativo utilizado pela administração pública para selecionar a proposta mais vantajosa para a contratação de obras, serviços, compras, alienações e concessões. Ele visa garantir a eficiência, a economicidade e a transparência nas contratações governamentais, promovendo a competição entre os interessados e assegurando o melhor uso dos recursos públicos (Gonçalves, 2021).

De acordo com Justen Filho (2016), o processo licitatório é uma ferramenta essencial para promover a eficiência na gestão pública, permitindo a escolha da proposta mais vantajosa para a administração e para a sociedade como um todo.

Em consonância com os princípios delineados na CF de 1988, a Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/1993 define as diretrizes fundamentais para as licitações públicas, incluindo modalidades, procedimentos, critérios e requisitos legais para transações de compra e venda, assim como para contratações. De acordo com esta legislação, existem cinco modalidades de

licitação: convite, concorrência, tomada de preços, concurso e leilão. Além disso, a Lei Federal nº 10.520/2002 introduziu uma nova modalidade de licitação, conhecida como Pregão.

A Licitação é o processo administrativo que viabiliza a contratação de indivíduos ou empresas interessadas em prestar serviços para a Administração. Este procedimento garante tanto o direito dos interessados em competir, quanto a seleção da proposta mais apropriada aos interesses públicos (Sundfeld, 1994). De acordo com Di Pietro (2018), a licitação é um processo administrativo no qual uma entidade pública oferece a oportunidade a interessados, que concordem com as condições estipuladas no edital, de apresentarem propostas. Essas propostas são, posteriormente, analisadas e avaliadas pela Administração, com o objetivo de selecionar aquela que seja mais adequada para a celebração do contrato.

De forma mais direta, licitação é o procedimento mediante o qual a Administração Pública realiza contratos para obras, serviços, compras e alienações. Em síntese, trata-se do método pelo qual a Administração Pública efetua transações de compra e venda.

2.1.3. As legislações que regem as compras públicas: lei nº 8.666/1993 e lei nº 14.133/2021

A principal legislação brasileira sobre essa temática era a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que estipulava as diretrizes que os agentes públicos deveriam seguir ao adquirir ou contratar materiais, serviços, obras e alienações de qualquer natureza. Esse normativo legal vigorou até 29 de dezembro de 2023, não sendo mais possível realizar nenhuma contratação com essa base legal; contudo, os contratos firmados antes do término de sua vigência permanecerão por ela regidos até os seus termos.

Recentemente, em 2021, foi promulgada sua sucessora, a Lei nº 14.133, de 1º de abril (Brasil, 2021), que vigorou juntamente com a anterior até a data de sua revogação, permitindo que órgãos e entidades públicas tivessem o tempo necessário para se adaptarem às suas inovações.

A Nova Lei de Licitações consolidou as normas das contratações públicas brasileiras estabelecidas nas leis: nº 8.666, de 21 de junho de 1993; nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, reformulando-as em diversos aspectos, trazendo inovação ao tornar claros os objetivos das licitações, dentre os quais destacam-se os principais para o presente artigo.

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

[...]

I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

[...]

III – evitar contratações com sobre-preço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

[...] (Brasil, lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, não paginado).

As mudanças introduzidas pela nova lei de licitações refletem inovação. O uso de meios digitais é agora a norma, enquanto a realização em ambientes físicos e presenciais é vista como exceção.

Uma das mudanças significativas na Nova Lei de Licitações é a eliminação dos modelos de licitação por tomada de preços e convite para contratação, de modo que as licitações podem ser realizadas por pregão, concurso, leilão, concorrência e diálogo competitivo. Além disso, a determinação do tipo de licitação não dependerá mais do valor estimado para a contratação, mas exclusivamente da natureza do objeto.

A lei nº 14.133/2021 define o Diálogo Competitivo:

É a contratação de obras, serviços e compras na qual a Administração Pública conduz diálogos com licitantes previamente selecionados por critérios objetivos, visando desenvolver uma ou mais alternativas capazes de satisfazer suas necessidades. Os licitantes devem apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (Brasil, lei nº 14.133, art. 6º, XLII, 2021, não paginado).

Segundo Zago e Rodrigues (2019), o diálogo competitivo pode promover um maior alinhamento entre os interesses e expectativas do contratante, resultando em soluções mais alinhadas com as necessidades públicas. Como resultado, espera-se uma maior consistência, estabilidade e segurança jurídica nas contratações. Assim, busca-se superar os desafios enfrentados nas contratações de objetos que envolvem alta complexidade e inovação tecnológica.

Os critérios de julgamento, estabelecidos nos artigos 33 a 39 da nova Lei nº 14.133/2021 dizem respeito aos tipos de licitação mencionados no artigo 45 da Lei nº 8.666/1993.

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

I – menor preço;

II – maior desconto;

III – melhor técnica ou conteúdo artístico;

IV – técnica e preço;

V – maior lance, no caso de leilão;

VI – maior retorno econômico (Brasil, artigo 33 da Lei 14.133, 1921, não paginado).

Outra importante inovação introduzida pela Lei nº 14.133/2021 é o critério de julgamento do maior retorno econômico, aplicável exclusivamente em licitações para contratos de eficiência. Esse tipo de contrato é definido pela própria legislação como um contrato de

prestação de serviços, que pode abranger a realização de obras e o fornecimento de bens, com o propósito de gerar economia para o contratante, mediante a redução de despesas correntes. O contratado é remunerado com base em um percentual da economia alcançada. Como resultado, a Lei nº 14.133/2021 inclui um novo critério de julgamento, especialmente criado para a execução desse tipo de contrato: o julgamento por maior retorno econômico, estipulado no artigo 39 da seção III da lei.

As mudanças mais significativas da Lei nº 14.133/2021 em relação à Lei nº 8.666/93 - no que concerne à fase de seleção de proposta, na qual a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência de combinação destes parâmetros são avaliados com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, levando em consideração todo o ciclo de vida do objeto em questão (Lei nº 14.133/2021, art. 12, VIII) - são demonstradas no Quadro 1, com a identificação das mudanças relacionadas às modalidades de licitações e a busca de uma relação mais próxima do governo com os fornecedores.

Quadro 1 – Mudanças nas modalidades de licitações

LEI nº 8.666/1993	LEI nº 14.133/2021	ALTERAÇÕES
Art. 22. São modalidades de licitação: I – concorrência; II – tomada de preços; III – convite; IV – concurso; V – leilão.	Art. 28. São modalidades de licitação: I – pregão; II – concorrência; III – concurso; IV – leilão; V – diálogo competitivo.	As modalidades convite e tomada de preços, foram eliminadas e criou-se a modalidade diálogo competitivo, cuja definição está contemplada no art. 6º, inciso XLII: Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) XLII – diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

O Quadro 2 apresenta as mudanças nos critérios de julgamentos. Observa-se que, além dos critérios tradicionais, a nova lei acrescenta os critérios de maior desconto, melhor técnica

ou conteúdo artístico para a modalidade concorrência e maior retorno econômico, visando priorizar a economia para a Administração Pública.

Quadro 2 – Mudanças nos critérios de julgamentos de licitações

LEI nº 8.666/1993	LEI nº 14.133/2021	ALTERAÇÕES
Presente no §1º do art. 45, previa: I – menor preço; II - a melhor técnica; III – a técnica e preço; e IV – maior lance ou oferta.	Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios: I – menor preço; II – maior desconto; III – melhor técnica ou conteúdo artístico; IV – técnica e preço; V – maior lance, no caso de leilão; VI – maior retorno econômico.	A grande novidade é o critério de maior retorno econômico, utilizado exclusivamente em licitações cujo objetivo contemple a celebração de contrato de eficiência, mas também incorporou o critério de maior desconto, já utilizado na Lei nº 10.520/2002.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

O modo de disputa foi onde ocorreu outra mudança na nova legislação, pois proporciona às empresas uma grande flexibilidade e dinamismo, conforme descrito em edital. A lei nº 8.666/1993 não contemplava o modo de disputa, que foi implementado na modalidade pregão eletrônico por meio do decreto nº 10.024/2019. Assim, no Quadro 3, serão demonstradas as mudanças em relação ao decreto do Pregão.

Quadro 3- Mudanças em relação ao modo de disputa

DECRETO nº 10.024/2019	LEI nº14.133/2021	ALTERAÇÕES
Art. 31. Serão adotados para o envio de lances no pregão eletrônico os seguintes modos de disputa: I - aberto - os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme o critério de julgamento adotado no edital; ou II - aberto e fechado - os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final e fechado, conforme o critério de julgamento adotado no edital.	Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente: I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes; II - fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação. § 1º A utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto. § 2º A utilização do modo de disputa aberto será vedada quando adotado o critério de julgamento de técnica e preço.	O licitante deve estar ciente das normas que regem a utilização desses métodos de competição, como a Instrução Normativa nº 73/2022, que trata dos critérios de julgamento de menor preço ou maior desconto, e a Instrução Normativa nº 02/2023, que aborda o critério de julgamento técnica e preço. Ao analisar o edital de licitação, o licitante deve identificar qual método de competição foi escolhido pelo órgão contratante e se preparar de acordo com sua situação específica.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

2.2 Gestão de risco e a terceirização na administração pública

Nesta seção, são expostas as diversas concepções sobre a temática de gestão de risco e são abordados os fundamentos conceituais relevantes, os modelos e as avaliações pertinentes à gestão de riscos, assim como sua conexão com a terceirização de serviços, com o intuito de esclarecer os pressupostos teóricos que fundamentam a pesquisa, assim como as contribuições provenientes de estudos anteriores.

A gestão de riscos evoluiu ao longo do tempo em resposta às mudanças nas atividades humanas, nas estruturas sociais e nas necessidades organizacionais. Desde os primórdios da civilização, os seres humanos têm enfrentado riscos em suas atividades cotidianas e a gestão desses riscos tem sido uma preocupação constante.

Segundo Jones (2015), as práticas de gestão de riscos têm raízes profundas na antiguidade, quando as sociedades desenvolveram estratégias para lidar com ameaças naturais, como desastres naturais e escassez de alimentos. Na Grécia Antiga, por exemplo, os comerciantes marítimos utilizavam contratos de seguro para proteger suas mercadorias contra perdas causadas por naufrágios ou pirataria.

Com o advento do comércio internacional e o surgimento das primeiras empresas comerciais durante o período medieval, a gestão de riscos começou a se tornar uma prática mais formalizada. De acordo com Smith (2016), as guildas comerciais medievais frequentemente

ofereciam apoio mútuo e seguros coletivos para proteger os comerciantes contra perdas financeiras decorrentes de roubos, incêndios ou falências.

No entanto, no século XX, a gestão de riscos começou a se desenvolver como uma disciplina acadêmica e profissional. Segundo Kaplan e Mikes (2012), a Segunda Guerra Mundial desempenhou um papel crucial no avanço da gestão de riscos, já que as organizações militares e governamentais foram forçadas a lidar com uma ampla gama de riscos operacionais, logísticos e estratégicos.

A partir da década de 1970, a gestão de riscos começou a ganhar destaque em diversas áreas, incluindo finanças, seguros, saúde e segurança ocupacional. O surgimento de abordagens formais de avaliação de riscos, como a análise custo-benefício e a análise de árvores de falhas, contribuiu para a profissionalização da disciplina (Hopkin, 2017).

Atualmente, a gestão de riscos é reconhecida como uma função essencial em organizações de todos os tipos e tamanhos. Com o aumento da complexidade e da interconexão dos sistemas globais, a necessidade de uma abordagem integrada e holística para a gestão de riscos nunca foi tão importante.

A preocupação com esse tema começa a se manifestar de maneira formal no Brasil a partir da década de 1960, embora sua aplicação remonte à antiguidade. No Decreto-Lei nº 200, datado de 25 de fevereiro de 1967, é possível identificar a preocupação explícita com os riscos envolvidos nas atividades administrativas.

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco (Brasil, 1967, não paginado).

O conceito de risco consiste em eventos ou condições incertas que podem afetar negativamente os objetivos de um projeto. Segundo Carvalho e Rabechini Junior (2015), em todo projeto os riscos são uma presença inevitável, surgindo de uma variedade de fontes, como mudanças no ambiente externo, falhas nos processos internos e incertezas técnicas.

É crucial melhorar os controles internos das instituições públicas para auxiliar os gestores nas tomadas de decisões, através da adoção de políticas públicas que envolvam tecnologias de gestão de risco, essencial para reduzir os riscos que podem impedir a organização de alcançar seus objetivos. Existem alguns *frameworks* de gestão de riscos no mundo, como a norma *International Organization for Standardization* (ISO 31000), o Guia *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK) e o *Committee of Sponsoring Organizations*

(Coso) ERM, entre outros, que ao longo do tempo têm contribuído com diversas organizações de maneira significativa.

A ABNT ISO 31000 (2018) define o risco como o efeito da incerteza nos objetivos da organização. Em outras palavras, é a possibilidade de que eventos indesejados ocorram e causem impacto nos resultados esperados, sejam esses resultados positivos ou negativos.

O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Coso), embora não apresente uma definição clara de risco, em sua publicação *Coso Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (Coso ERM 2004), o concebe como a possibilidade de eventos que podem afetar a consecução dos objetivos da organização, seja de forma positiva ou negativa. Esses eventos podem ser tanto oportunidades quanto ameaças, e a ênfase está na incerteza inerente à realização dos objetivos organizacionais.

O Guia *Project Management Body of Knowledge* (Pmbok) define o gerenciamento de riscos como um processo que inclui a identificação, análise e resposta aos riscos do projeto. Ele visa aumentar a probabilidade e o impacto dos eventos positivos e reduzir a probabilidade e o impacto dos eventos negativos no projeto. O gerenciamento de riscos é essencial para garantir o sucesso do projeto, pois ajuda a identificar potenciais problemas antes que eles ocorram e a desenvolver estratégias para lidar com eles de forma eficaz, minimizando assim os impactos negativos no cronograma, custo e qualidade do projeto.

Na Administração Pública, a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, diz que o risco é a possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos, além de estabelecer diretrizes para a gestão de riscos no âmbito do poder executivo federal brasileiro (Brasil, 2016).

Gerenciar riscos consiste na identificação, análise e controle de eventos potenciais capazes de impactar adversamente os objetivos de um projeto, organização ou atividade. O gerenciamento de riscos é uma prática fundamental para as organizações que buscam reduzir os impactos negativos e aproveitar as oportunidades durante a execução de projetos (Martins; Laugeni, 2019). Antecipar problemas é uma das principais vantagens do gerenciamento de riscos. Ao identificar e avaliar os riscos de maneira proativa, haverá a preparação das equipes de forma adequada para enfrentar desafios potenciais, minimizando, assim, os impactos negativos no projeto (Salgado; Gomes, 2018).

Importante distinguir gestão de risco de gerenciamento. A gestão de riscos se consolida como um conjunto de atividades com o objetivo de estabelecer estratégias para o alcance dos objetivos da empresa, enquanto o gerenciamento é um processo que visa garantir que os

objetivos estabelecidos sejam alcançados, contribuindo para a tomada de decisões (Martins, 2022).

A gestão de risco na administração pública é fundamental para garantir a eficiência, transparência e eficácia na utilização dos recursos públicos, bem como para proteger os interesses e o bem-estar dos cidadãos. Envolve a identificação, análise, avaliação e resposta aos riscos que podem afetar as operações governamentais, programas e políticas públicas.

O gerenciamento de risco é o processo para avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização. Também conceitua-se a gestão de riscos como um processo contínuo e dinâmico que envolve a participação de todas as partes interessadas na identificação, análise e tratamento dos riscos. Ela destaca a importância da integração da gestão de riscos com os processos de planejamento estratégico, gestão de projetos e processos, e controle interno, visando promover uma cultura organizacional voltada para a gestão proativa de riscos (Brasil, 2016).

A Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, destaca a importância da capacitação e do desenvolvimento de competências em gestão de riscos para os gestores e servidores públicos. Ela prevê a realização de treinamentos, cursos e outras iniciativas de educação continuada para garantir que os profissionais estejam devidamente preparados para identificar, avaliar e gerenciar os riscos em suas atividades (Brasil, 2016).

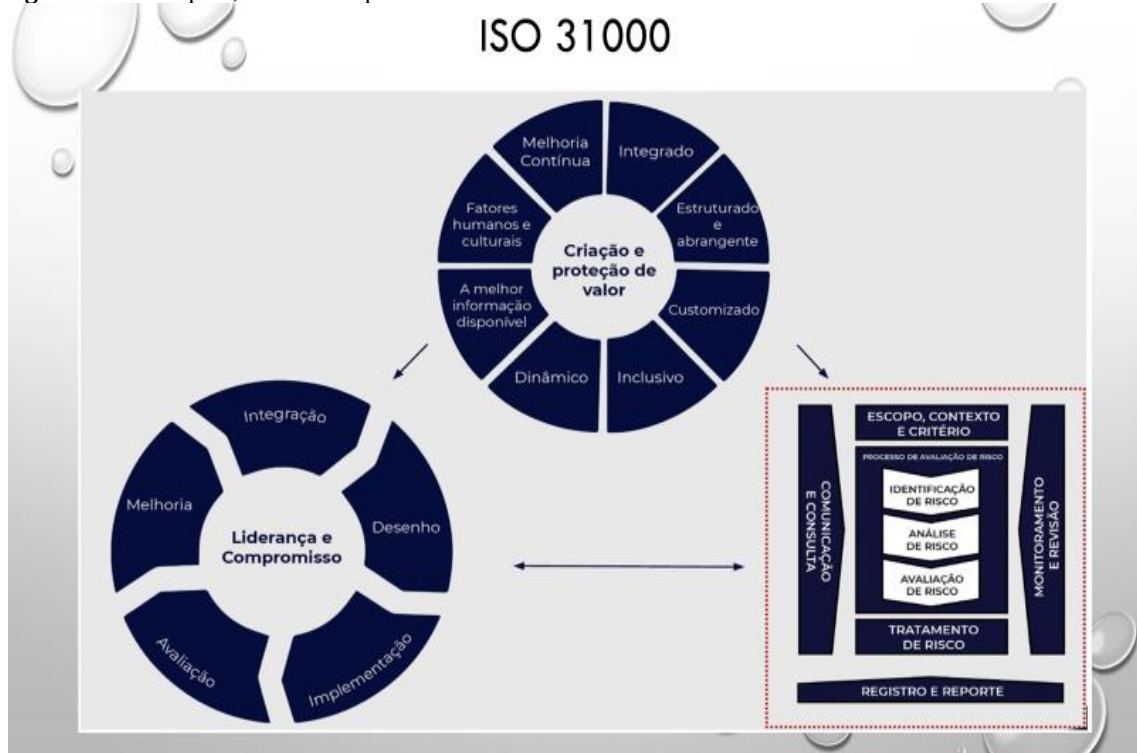
Além disso, a normativa estabelece a responsabilidade dos órgãos e entidades da administração pública federal em desenvolver e implementar a política de gestão de riscos, que deve conter as diretrizes, os procedimentos e as ferramentas necessárias para a gestão de riscos em suas atividades, devendo ser elaborado um plano ou programa de gestão de riscos de forma participativa e atualizado regularmente, garantindo sua adequação às mudanças no ambiente interno e externo da organização (Brasil, 2016).

O Tribunal de Contas da União (TCU) aborda o tema do gerenciamento de riscos em seu referencial básico de gestão de riscos, elaborado em 2018. Paralelamente, a comissão de estudo especial de gestão de riscos da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) traduziu e adaptou a Iso 31000, fornecendo diretrizes para o gerenciamento dos riscos enfrentados pelas organizações. Segundo a ABNT (2018), a aplicação dessas diretrizes pode ser adaptada para atender às necessidades específicas de qualquer organização e seu contexto.

Além dos princípios estabelecidos, a norma também se baseia na estrutura e nos processos, formando um tripé essencial na gestão de riscos. A estrutura objetiva da norma visa facilitar a integração da gestão de riscos com as atividades e funções da organização,

estabelecendo um processo de gestão que apoia a tomada de decisões. Essa integração é ilustrada pela Figura 1, conforme mencionado pela ABNT (2018).

Figura 1 – Princípios, estrutura e processo

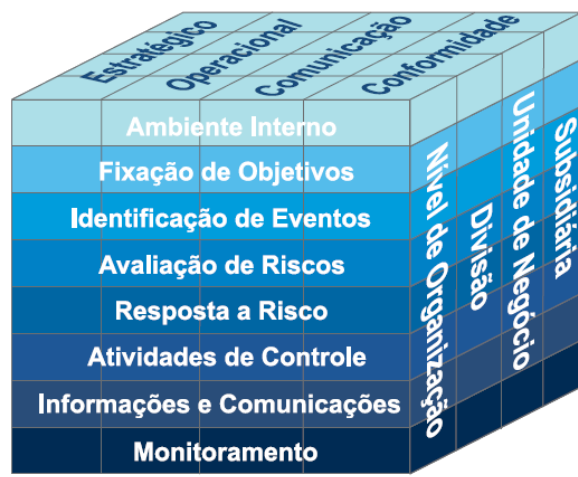


Fonte: Iso 31000 (2018).

O processo de gerenciamento de riscos, conforme orientado pelo Coso ERM, tem como base a missão e/ou a visão definida pela organização, a partir da qual são estabelecidos os principais planos, selecionadas as estratégias e determinado o alinhamento dos objetivos em todos os níveis da organização (Coso, 2004).

Essa estrutura de gerenciamento de riscos corporativos é direcionada para alcançar os objetivos da organização e é dividida em quatro categorias:

- a) Estratégicos – metas gerais, alinhadas com sua missão;
- b) Operações – utilização eficaz e eficiente dos recursos;
- c) Comunicação – confiabilidade de relatórios;
- d) Conformidade – cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis (Coso, 2004).

Figura 2 – Cubo do Coso ERM

Fonte: Coso (2004).

Como uma prática global crescente no setor privado, a terceirização também se faz presente na Administração Pública, sendo regulamentada por diversos atos normativos que abordam o tema, apresentados no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 – Legislações para contratar com a Administração Pública

Item	Descrição
Decreto Lei no 452/43	Consolidação das Leis do Trabalho.
Lei no 8666/93	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
Lei nº 10.520/02	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.
Decreto nº 5.450/2005	Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns.
Lei nº 13.146/2015	Dispõe sobre o cumprimento da reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social.
Decreto nº 8.538/2015	Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da Administração Pública federal.
IN nº 5/2017- MPDG	Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
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.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

De acordo com Bresser-Pereira (1998), um dos idealizadores da Reforma do Estado brasileiro de 1995, a terceirização é um processo de transferência de serviços auxiliares ou de apoio para o setor privado. É importante destacar que, ao discutir a Administração Pública, a eficiência é fundamental. Aqui, não se trata apenas de ganhos econômicos ou obtenção de lucro, mas sim da capacidade da administração de atender às necessidades da população. É responsabilidade do Estado desempenhar essa função de acordo com os princípios democráticos, conferindo à terceirização uma conotação distinta (Tadeu; Guimarães, 2017).

Para regulamentar a terceirização de mão de obra, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) publicou, por meio da Resolução nº 04/86, de 22 de setembro de 1986, o Enunciado nº 256, com o seguinte teor:

ENUNCIADO 256 – CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – LEGALIDADE.

Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis nº 6.019, de 03.01.74, e nº 7.102, de 20.06.83, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador de serviços (Brasil, 1986, não paginado).

Em 17 de dezembro de 1993, o Tribunal Superior do Trabalho substituiu o Enunciado nº 256 pela Súmula nº 331, que também engloba as relações de terceirização no âmbito da administração pública. A súmula foi revisada em 2000, para estender a responsabilidade subsidiária aos entes públicos que contratam terceirizados. Houve alteração na redação do item IV e foram acrescentados os itens V e VI, referentes à responsabilidade subsidiária da administração pública em relação às obrigações trabalhistas, conforme detalhado a seguir:

SÚMULA 331 – CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI)

I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II – A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V – Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de

mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral (Brasil, 2000, não paginado).

A Instrução Normativa nº 2/2008 apresentou diretrizes para os gestores públicos na contratação desses serviços e, em 2017, foi publicada a Instrução Normativa nº 5/2017, que revogou a IN nº 2/2008 e trouxe novas orientações para a gestão e responsabilidades gerenciais na Administração Pública (Mizael; Murad; Antonialli, 2020). A Instrução Normativa (IN) nº 05/17 trouxe inovações em termos de eficiência e eficácia dos serviços públicos, especialmente em uma gestão focada nos objetivos e resultados mensuráveis por meio de metas e indicadores objetivos e quantificáveis. O Quadro 5 apresenta as mudanças entre a IN nº 02/2008 e IN nº 05/2017.

Quadro 5 – Diferenças entre as instruções normativas

Mudança	Instrução Normativa 02/08	Instrução Normativa 05/17
Gestão do Contrato	Gestor do contrato, fiscal técnico e administrativo.	Gestor do contrato, fiscal técnico, administrativo, fiscal setorial e público usuário.
Ênfase	Foco no processo.	Planejamento da Contratação com estudos preliminares, fase de planejamento e ênfase no resultado.
Gestão de riscos	Não prevista.	Gerenciamento de risco nas etapas de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual.
Responsabilidade	Critérios não claros.	Atribuições e definições claras e obrigações da contratada e dos gestores e agentes públicos nas fases de planejamento, seleção e gestão contratual.
Instrumento de Medição	ANS – Acordo de Nível de Serviço	IMR – Instrumento de Medição de Resultado vinculado ao pagamento da prestação de serviço.
Solução do objeto	Sem preocupação de atender o interesse público.	A solução de mercado – requisito dos Estudos Preliminares. Melhor solução – alinhada com o resultado que se pretende alcançar.

Fonte: Adaptado de Mizael *et al.* (2020).

A IN nº 05/2017 entende a terceirização como uma técnica de gestão administrativa na qual as atividades não essenciais de uma organização são transferidas para uma empresa especializada na prestação do serviço. Na Administração Pública, isso ocorre para evitar o

crescimento desproporcional da estrutura administrativa e, também, em busca de maior eficiência e especialização em suas atividades principais.

A gestão de riscos em contratos de terceirização na administração pública é um tema crucial, dada a complexidade e a variedade de atividades terceirizadas em diferentes órgãos governamentais. A terceirização pode trazer benefícios, como redução de custos e foco nas atividades principais, mas, também, apresenta desafios significativos relacionados à qualidade do serviço, conformidade legal e gestão de riscos.

Segundo Silva (2018), a terceirização na administração pública envolve a transferência de responsabilidades para terceiros, o que aumenta a necessidade de uma gestão eficaz dos riscos envolvidos. É essencial que os órgãos públicos identifiquem, avaliem e mitiguem os riscos associados aos contratos de terceirização para garantir o cumprimento de suas obrigações e a entrega eficiente dos serviços.

Nesse contexto, a gestão de riscos desempenha um papel fundamental. De acordo com Carvalho *et al.* (2020), a gestão de riscos em contratos de terceirização na administração pública envolve a adoção de estratégias proativas para identificar e mitigar os riscos, bem como o estabelecimento de mecanismos de monitoramento contínuo para garantir a conformidade e a eficácia das medidas de controle.

Ainda nesse sentido, na esfera da terceirização, surgem riscos como contratações emergenciais de mão de obra, resultantes da frequente substituição de empresas fornecedoras de serviços contínuos, acarretando ineficiências e afetando as vantagens financeiras para a administração, além de que o encerramento do ajuste contratual antes do previsto pode desencadear demandas trabalhistas para a instituição.

A relação estabelecida entre o contratante e o contratado ocorre em um ambiente marcado por complexidade, pois é impossível a elaboração de uma lista exaustiva das condições que envolve essa relação. Os contratos administrativos são firmados por meio de processo licitatório, no entanto, os contratos terceirizados, com dedicação exclusiva de mão de obra, possuem a característica de que sua vigência, embora inicialmente seja para 12 meses, tem a faculdade de duração até 60 meses conforme a Lei nº 8.666/93, podendo na Nova Lei de Licitações e Contratos nº 14.133/2021 alcançar uma vigência decenal.

O que se observa é a interrupção na longevidade do contrato antes do término da vigência máxima permitida, fazendo com que a administração deixe de aplicar a regra de licitar constante na CF de 1988 e aplique a exceção que é a contratação emergencial por meio de dispensa de licitação.

O que se pretende investigar é como minimizar os riscos na contratação de empresa para a prestação de serviços com mão de obra exclusiva em uma Organização Federal, não sob a ótica da gestão da execução do contrato, mas no momento da fase de planejamento da contratação, em que a pesquisa de mercado pode ser um elemento que, quando mal elaborada, apresente o preço abaixo do mercado e as empresas não impugnam o instrumento convocatório e ganham com o preço muito baixo, e não conseguem executar o contrato, principalmente no caso de se ter uma fiscalização atuante.

Outro fator ainda relacionado à pesquisa de preço é que, ainda que o preço pesquisado pelo órgão demonstre o custo real para a execução contratual, as empresas na fase de lances, uma vez que a modalidade adotada para esse tipo de contratação é o Pregão Eletrônico, na ânsia de vencer, lançam preços muito abaixo do estimado na pesquisa de preço, a fim de ganharem a licitação. Isso cria novamente o risco de o contrato não se sustentar até o período de sua vigência máxima permitida pela legislação, uma vez que o TCU possui acórdãos e decisões que possibilitam as empresas não serem desclassificadas por apresentar propostas inexequíveis com percentual irrisório, como vemos o teor do Acórdão 2078/2007 – Segunda Câmara:

17. [...] no tocante a essa matéria [desclassificação de licitante em razão de preços inexequíveis], gostaria de registrar caso bastante semelhante a este, que tive oportunidade de relatar em Sessão de 10/5/2006 [...]:⁹ A desclassificação de propostas em razão de preço tem por objetivo evitar que a administração contrate bens ou serviços por preços excessivos, desvantajosos em relação à contratação direta no mercado, ou inexequíveis/irrisórios, que comprometam a satisfação do objeto almejado com conseqüências danosas à administração.¹⁰ No que se refere à inexequibilidade, entendo que a compreensão deve ser sempre no sentido de que a busca é pela satisfação do interesse público em condições que, além de vantajosas para a administração, contemplem preços que possam ser suportados pelo contratado sem o comprometimento da regular prestação contratada. Não é objetivo do Estado espoliar o particular. Por outro lado, cabe ao próprio particular a decisão acerca do preço mínimo que ele pode suportar.¹¹ Assim, no contexto da definição de critério para aferir inexequibilidade de preço, julgo que não há prejuízo à transparência e à lisura do certame valer-se dessa fórmula definida no art. 48, inciso II, § 1º, da Lei nº 8.666/93, ainda que para outras contratações de menor preço que não as relativas a serviços e obras de engenharia, uma vez que constitui mais um instrumento para verificação da exequibilidade do preço. Na verdade, esse dispositivo conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços. Isso porque sempre haverá a possibilidade de o licitante comprovar sua capacidade de bem executar os preços propostos, atendendo satisfatoriamente o interesse da administração (Brasil, Tribunal de Contas da União, 2007, não paginado).

Na mesma toada, a Lei nº 14.133/2021 assevera no art. 59:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:
[...]

III – apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV – não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo (Brasil, 2021, não paginado).

Da mesma forma que o Acórdão 2078/2007, nota-se que ainda persiste a presunção relativa de Inexequibilidade de preços, possibilitando, ainda, o licitante comprovar sua capacidade de bem executar os preços propostos, atendendo satisfatoriamente o interesse da administração. Na prática, o licitante até consegue demonstrar a execução dos serviços, porém não sustenta a durabilidade da vigência contratual, encerrando o ajuste antes do fim da vigência máxima.

Surge então a segunda pergunta: as exigências rígidas de capacidade técnica e financeira para as empresas prestadoras de serviços diminuem o risco na contratação? A IN nº 05/2017 apresenta em seu Anexo V, que devem ser definidos os critérios de habilitação para a contratação:

2.8. Critérios de seleção do fornecedor:

a) Definir os critérios de habilitação indicados para a contratação, atentando para:

a.1. analisar e identificar os critérios de qualificação econômico-financeiras a serem exigidos, considerando a prestação dos serviços e os riscos da contratação;

a.2. analisar e identificar os critérios de qualificação técnica a serem exigidos, considerando a prestação dos serviços e os riscos da contratação (Brasil, 2017, não paginado).

Ainda consta neste dispositivo legal, em seu Anexo VII-A, quais os documentos que podem ser exigidos no Edital de convocação:

10. Da habilitação:

[...]

10.3. Nas disposições quanto à habilitação técnica deverão ser previstos que:

a) os atestados ou declarações de capacidade técnica apresentados pelo licitante devem comprovar aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto de que trata o processo licitatório; e

b) os atestados de capacidade técnico-operacional deverão referir-se a serviços prestados no âmbito de sua atividade econômica principal ou secundária especificadas no contrato social vigente (Brasil, 2017, não paginado).

É notória a necessidade em estabelecer que os documentos de habilitação técnica, como os atestados de capacidade técnica, são exigidos em licitações públicas para garantir que as empresas concorrentes possuam a experiência e a competência necessárias para realizar o trabalho proposto. Isso ajuda a assegurar que os órgãos públicos contratem fornecedores que sejam capazes de executar os serviços de acordo com os padrões exigidos e dentro dos prazos estabelecidos. Essa é a regra padrão para a contratação de serviços em geral no setor público,

contudo, visando garantir que nas contratações para serviços continuados, em que a administração pública possa exercer o direito de contratar empresas por mais de 12 meses, o normativo legal cuidou de estabelecer, ainda, mais critérios que permitissem a seleção de empresas mais capacitadas à execução do objeto:

10.6. Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração Pública poderá exigir do licitante:

- a) declaração de que o licitante possui ou instalará escritório em local (cidade/município) previamente definido pela Administração, a ser comprovado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contado a partir da vigência do contrato;
- b) comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados (Brasil, 2017, não paginado).

Até aqui, o legislador tratava de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, e a exigência desses documentos nas licitações promovem a concorrência justa, permitindo que empresas qualificadas e experientes participem do processo de seleção. Isso ajuda a evitar situações em que empresas sem a devida expertise ganhem contratos apenas por oferecerem preços mais baixos, mas não sejam capazes de entregar o serviço conforme necessário. Mas, a administração pública com o advento da terceirização passou a contratar empresas para executar serviços que necessitavam da dedicação de mão de obra exclusiva e, devido a isso, fez exigências específicas, ainda na mesma instrução normativa, para este tipo de contratação:

[...]

c) no caso de contratação de serviços por postos de trabalho:

c.1. quando o número de postos de trabalho a ser contratado for superior a 40 (quarenta) postos, o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados;

c.2. quando o número de postos de trabalho a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta), o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) em número de postos equivalentes ao da contratação.

10.6.1. É admitida a apresentação de atestados referentes a períodos sucessivos não contínuos, para fins da comprovação de que trata a alínea “b” do subitem 10.6 acima, não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos.

10.7. No caso de contratação de serviços por postos de trabalho (alínea “c” do subitem 10.6), será aceito o somatório de atestados que comprovem que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos;

10.7.1. É admitida a apresentação de atestados referentes a períodos sucessivos não contínuos, para fins da comprovação de que trata o subitem 10.7 acima, não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos.

10.8. Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior;

10.9. Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo

do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação;

10.10. O licitante deve disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços (Brasil, 2017, não paginado).

Elencados os elementos que, no certame licitatório, indicassem a seleção da empresa que realizasse a execução do objeto de maneira satisfatória, em conformidade com as diretrizes descritas no edital e seus anexos, a Norma Legal se ateve, também, à necessidade de que essa empresa tivesse a capacidade econômico-financeira de arcar com todos os custos envolvidos na contratação, a fim de evitar a má execução do objeto, além de gerar demandas trabalhistas por descumprir os custos com encargos sociais e trabalhistas, que seriam constatados no decorrer do contrato, podendo a administração ser penalizada subsidiariamente. Em relação à capacidade financeira da empresa, A IN nº 05/2017 exige os seguintes documentos, ainda no Anexo VII-A, item 11:

11. Das condições de habilitação econômico-financeira:

11.1. Nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração deverá exigir:

a) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis referentes ao último exercício social, comprovando índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um);

b) Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado da contratação, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social;

c) Comprovação de patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, por meio da apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, apresentados na forma da lei, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais, quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data da apresentação da proposta;

d) Declaração do licitante, acompanhada da relação de compromissos assumidos, conforme modelo constante do Anexo VII-E de que um doze avos dos contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada vigentes na data apresentação da proposta não é superior ao patrimônio líquido do licitante que poderá ser atualizado na forma descrita na alínea “c” acima, observados os seguintes requisitos:

d.1. a declaração deve ser acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), relativa ao último exercício social; e

d.2. caso a diferença entre a declaração e a receita bruta discriminada na Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) apresentada seja superior a 10% (dez por cento), para mais ou para menos, o licitante deverá apresentar justificativas.

e) Certidão negativa de efeitos de falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante (Brasil, 2017, não paginado).

A exigência de capacidade econômico-financeira para empresas que desejam participar de processos de contratação de serviços continuados em licitações públicas serve a diversos propósitos importantes, dentre os quais:

Garantia de execução contratual: a capacidade econômico-financeira é uma indicação da saúde financeira da empresa. Ao exigir essa capacidade, a administração pública busca garantir que a empresa tenha recursos suficientes para cumprir com suas obrigações contratuais, como pagar salários, adquirir materiais necessários e manter a qualidade dos serviços ao longo do tempo.

Minimização de riscos: contratos de serviços continuados geralmente têm duração prolongada. Exigir capacidade econômico-financeira adequada ajuda a minimizar o risco de a empresa contratada enfrentar problemas financeiros durante a execução do contrato, o que poderia resultar em atrasos, interrupções nos serviços ou até mesmo na rescisão do contrato.

Proteção dos interesses públicos: ao selecionar empresas com sólida capacidade econômico-financeira, a administração pública protege os interesses dos cidadãos, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e que os serviços contratados sejam entregues conforme o previsto, sem comprometer a qualidade.

Estabilidade do fornecedor: empresas com boa capacidade econômico-financeira são mais propensas a permanecer no mercado a longo prazo. Isso proporciona estabilidade ao fornecedor, reduzindo a possibilidade de mudanças frequentes de fornecedores, o que pode causar interrupções nos serviços e gerar custos adicionais para a administração pública.

As exigências trazidas pela Instrução Normativa nº 05/2017 demonstram que as contratações de serviços continuados são realizadas com vistas a poder manter essa contratação pelo prazo máximo permitido pela legislação. No entanto, além de todas essas práticas adotadas, as empresas com o preço baixo demonstram regularidade na fase de habilitação, têm suas propostas habilitadas, são contratadas, mas não conseguem manter o contrato pelo prazo máximo facultado pela lei.

3 METODOLOGIA

Para a condução deste trabalho, optou-se por utilizar uma abordagem de estudo de caso, com revisão bibliográfica e análise documental, e abordagem qualitativa.

Yin (2001, p. 16) elaborou a seguinte definição de estudo de caso:

Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o caso) em profundidade e no seu contexto no mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto podem não estar evidentes com clareza. Em outras palavras, você gostaria de realizar uma pesquisa por estudo de caso porque quer compreender um caso do mundo real e aceitar que provavelmente este entendimento envolve as condições contextuais importantes pertinentes ao seu caso.

O estudo de caso trata-se de uma análise profunda e minuciosa de um ou poucos objetos, buscando um conhecimento amplo e detalhado, algo difícil de alcançar por meio de outros tipos de delineamentos (Gil, 2006). Optou-se pelo estudo de caso como estratégia metodológica devido à sua eficácia em explorar de maneira aprofundada um fenômeno específico em seu contexto real. Essa abordagem proporciona uma compreensão detalhada e ampla, sendo especialmente indicada para a investigação de problemas complexos que envolvem diversas variáveis ou perspectivas. O estudo de caso nos proporciona verificar um caso específico em que o estudo pode orientar na tomada de decisões e no aprendizado, fornecendo uma abordagem prática e contextualizada para investigar uma ampla gama de questões.

A pesquisa bibliográfica, por sua vez, é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Para Gil (2006), a maior vantagem da pesquisa bibliográfica é a capacidade que oferece ao pesquisador de abranger uma gama de fenômenos muito mais ampla do que seria possível investigar diretamente.

A pesquisa bibliográfica foi realizada na plataforma Capes, buscando-se artigos pelos descritores “compras públicas”, “gestão de riscos”, “licitação” e, também, os descritores relacionados aos órgãos Sudene, Sudeco, Codevasf e Suframa. Ao longo da pesquisa, não foi encontrado nenhum artigo com a temática abordada relacionada às organizações federais anteriormente citadas. Mas, no período 2019-2023, foram encontrados 27 artigos sobre o tema, dos quais 21 foram selecionados, conforme o Quadro 6 a seguir.

Quadro 6 – Relação dos autores e artigos encontrados na plataforma capes

AUTORES	ARTIGOS
Renato Cader da Silva Teresa Villac Pinheiro Barki (2012).	Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis
Camila Ganeff Ribeiro Moraes Karina Yasmin Ferreira Silva de Decco Raquel Gonçalves Coimbra Flexa (2017).	Pré-qualificação de fornecedores e padronização de marcas na Saúde Pública Brasileira
Grice Barbosa Pinto de Araújo Leany Barreiro de Sousa Lemos (2020)	Vista do A Gestão de Compras Públicas_ um Estudo de Caso da Central de Compras do Distrito Federal
Robinson Alexander Sturmer Elias Garcia Eliane Nascimento Pereira Fabiana Peres (2022)	Compras públicas: uma revisão sistemática dos riscos e desafios
Ednaldo Silva Ferreira Júnior (2022)	Diretrizes para a promoção de políticas públicas através das compras públicas
Francisca Joselânia da Silva Bento Edivaldo Rabelo de Menezes Maria Elizânia Chaves Valentim Francisco Souza Rego Filho João Clécio de Sousa Holanda Yascara Pryscilla Dantas Costa Andreza Cristina de Sousa Fernandes Dário Policarpo dos Santos Moreira (2022)	Análise da eficiência das compras públicas em um município do Alto Oeste Potiguar
Fábio Bruno Pimenta Ivan Carlin Passos (2023)	Indicadores de desempenho em compras públicas: Revisão da Literatura e Proposta de Aplicação no Instituto Nacional da Propriedade Industrial
Soraia Sorice da Silva Míriam Aparecida Mesquita Oliveira André Vaz Lopes (2023)	Panorama da Produção Científica sobre Compras Públicas no Brasil_ Agenda de Pesquisa e Perspectivas de Investigação
Lucas Thevenard Gomes (2023)	Standards, regras e o modelo de normatização das compras públicas: contradições da proposta minimalista
Leandra Maria Ortigara Edelvino Razzolini Filho (2020)	A decisão do gestor público baseada em controles internos é eficiente? – Gestão de risco como política pública
Evandro Rodrigues de Faria Marco Aurélio Marques Ferreira Márcio Augusto Gonçalves (2009)	Avaliação de riscos do pregão eletrônico: uma abordagem pela teoria da nova economia institucional.

AUTORES	ARTIGOS
Alexandra de Oliveira Faria Edilane dos Reis Carraro Ualison Rébula de Oliveira Marília Medeiros Schocair Marcelo Gonçalves do Amaral (2024)	Gestão de Riscos em Contratos Públicos de Serviços Envolvendo Mão de Obra
Duanne Emanuel Leal Guimarães Cristiano Sausen Soares Edicreia Andrade dos Santos (2021)	Gestão de riscos trabalhistas e previdenciários nos contratos de terceirização no setor público: estudo de caso em uma autarquia federal
Wanderson Lyrio Bermudes (2021)	Proposta de uma matriz de risco para programa de gerenciamento de risco em atividades rotineiras
Marcelo Pereira dos Santos (2014)	Releitura das cláusulas normativas atinentes à alocação de riscos nas contratações públicas
Adriane Almeida do Sacramento Maria Conceição Melo Silva Luft Marcio Roque dos Santos da Silva José Ednilson Matos Júnior (2021)	Terceirização de tecnologia da informação e gestão de contratos no setor público
Luiz Trajano dos Santos Augusto da Cunha Reis (2021)	Tendências Teóricas do Gerenciamento de Riscos em Compras Públicas Sustentáveis: Uma Análise Bibliométrica A Partir das Bases Scopus e Web of Science
Felipe Furtado Ferreira Eduardo Carlos Pottumati (2014)	A licitação pública como instrumento de desenvolvimento na perspectiva do paternalismo libertário
Regis Signor Fernanda Fernandes Marchiori Alexandre Bacellar Raupp Rafael Rubin Magro (2022)	A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor
Rosana Ramos Cotrim Arnaldo L. Ryngelblum (2023)	A Regulamentação da Nova Lei de Licitações_Definição da Lógica Institucional Prevalente em um Campo
Luciana Cristina de Souza Luiz Henrique Prodel Júnior (2023)	Diretrizes de gestão de riscos e de integridade na administração pública
Larissa Maria da Silva Ferentz Eduardo Gomes Pinheiro Carlos Mello Garcias (2019)	Gestão de riscos e indicadores de preparação: estudo de caso no município de Palmeira/PR
Alexsandro da Silva	Gestão de riscos no setor público: revisão da literatura internacional

AUTORES	ARTIGOS
Ademar Dutra (2020)	
Leandro Sarai Flávio Garcia Cabral Cristiane Rodrigues Iwakura (2023)	O conceito de norma geral de licitação e contratação pública*
Carlos Alberto Moreira de Araújo Júnior Vincius Pinheiro Marques (2016)	O desempenho das contratações de serviços continuados com o pregão eletrônico: o caso da uft
Joyce da Silva de Vasconcellos (2024)	Qualificação econômica e financeira em processos de licitação
Juliana Cottard Giestosa Nathália Ingrid Carvalho Silva Caio Mattos Baeta Neves Mariana Madeira da Costa Santos Maikon Martins Ferreira Rodolfo Honorato Klostermann Antunes Alessandra Carla Ceolin (2023)	Metodologias de gestão de riscos em entes públicos brasileiros: uma análise bibliográfica

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A análise documental, em uma pesquisa, consiste no exame sistemático de documentos escritos, audiovisuais, digitais ou outros tipos de registros, com o objetivo de extrair informações relevantes e compreender aspectos específicos do objeto de estudo. Esses documentos podem incluir leis, relatórios, atas, cartas, contratos, artigos científicos, jornais, fotografias, vídeos, entre outros (Gil, 2006).

Em razão disso, busca-se analisar o contrato de limpeza e conservação da Sudam que teve duas contratações com vigências interrompidas em anos consecutivos, a fim de identificar e mitigar os riscos para as contratações futuras relacionadas à contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

A temática sobre gestão de risco possui várias obras que analisam a fase da execução do contrato, em que sua extinção ocorre por má execução do que foi pactuado e incorre em demandas trabalhistas. Por isso, buscou-se neste estudo identificar a mitigação do risco de contratação de empresas na fase de seleção de propostas, por meio de exigências de qualificação que selecione as empresas mais preparadas e as que possuem melhor capacidade econômico-financeira.

A Sudam busca as ações de minimizar os riscos nas contratações utilizando modelos padrões de termo de referência, editais e contratos, bem como o modelo de instrução processual para contratação, disponibilizados pela AGU.

A pesquisa analisa os contratos administrativos realizados no período de 2019 a 2023, porém, durante o período pandêmico, de 2020-2021, houve mudanças na rotina administrativa da Sudam com a implantação do trabalho remoto, o que fez com que parte significativa dos servidores passasse a cumprir a jornada de trabalho em suas residências. Desse modo, alguns contratos passaram por redução, conforme previsto na legislação em vigor.

Foram analisados quatro processos internos da Sudam, sendo dois relativos à contratação de empresas, e dois referentes à apuração de irregularidades na execução de contratos de terceirização de mão de obra da Coordenação de Gestão Administrativa. Mas, para efeito desta pesquisa, foram analisados os processos nº 59004/000512/2021-11 e nº 59004.000169/2022-96, referentes, respectivamente, à contratação de empresa de limpeza, conservação e asseio para a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), que deu origem ao Contrato nº 09/2021, firmado com a empresa GREEN SERVICE LTDA ME; e ao Contrato nº 12/2022, pactuado com a empresa STILLO SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO EIRELI.

A coleta de dados foi planejada para garantir a diversidade das informações obtidas, utilizando os seguintes instrumentos:

Em complementariedade à análise documental, realizou-se entrevista semiestruturada (Apêndice A) com cinco servidores da Sudam que ocupam os cargos de coordenação, gestão, fiscalização e pregoeiro, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo para sistematização das respostas dos entrevistados.

Em síntese, a pesquisa realizou os seguintes procedimentos técnicos:

a) Coleta e verificação das análises referentes à aceitação de propostas para proceder à melhor análise com relação ao preço ofertado, bem como na fase de habilitação, selecionar os fornecedores que melhor atendem aos critérios de qualificação técnica e financeira, a fim de evitar possíveis falhas que levem à contratação de empresa indevida;

b) Coleta e verificação da aplicação das legislações que regem a matéria para confrontar com as ações realizadas nas licitações da Sudam;

c) Aplicação de entrevistas semiestruturadas, com aplicação de questionário e análise dos documentos constantes nos procedimentos de licitação e apuratórios realizados, identificando os riscos nos procedimentos de contratação que afetam a execução e a gestão contratual;

d) A observação direta permitiu captar interações e práticas no ambiente natural dos participantes, promovendo uma visão mais rica sobre os processos e dinâmicas relacionados ao caso.

A amostragem adotada foi intencional, com o objetivo de incluir indivíduos, documentos e cenários capazes de fornecer contribuições relevantes para a compreensão aprofundada do caso. Os critérios de seleção foram estabelecidos com base nos seguintes aspectos:

a) Relevância para a Pesquisa: Somente participantes e documentos diretamente vinculados ao problema de investigação foram considerados.

b) Diversidade de Perspectivas: Procurou-se incluir diferentes atores com variados pontos de vista, funções e níveis de envolvimento no fenômeno analisado.

c) Acessibilidade e Disponibilidade: Levou-se em conta a viabilidade de acesso aos participantes e documentos, bem como sua disposição para colaborar com o estudo.

Essa abordagem integrada garantiu uma visão abrangente do caso estudado, possibilitando uma análise detalhada das questões investigadas e a obtenção de resultados confiáveis. Os dados e informações coletados foram validados para servir de base à criação de procedimentos de verificação, utilizados durante a seleção de propostas, considerando a pesquisa de preços realizada e as qualificações técnicas e financeiras da empresa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O processo licitatório, segundo Fernandes (2015), é definido como um conjunto de procedimentos administrativos que visam selecionar, de maneira justa e transparente, a proposta mais vantajosa para a Administração Pública na contratação de obras, serviços, compras e alienações. A licitação é fundamentada em princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, com o intuito de propiciar a melhor utilização dos recursos públicos com competitividade e igualdade aos interessados.

No início da fase interna do processo licitatório, a unidade demandante apresenta o Mapa de Riscos, referente à fase de planejamento da contratação e seleção do fornecedor, conforme apresentado a seguir Quadros 7, 8 e 9.

Quadro 7 – Mapa de Risco 01: Erro na elaboração dos artefatos obrigatórios ou no orçamento estimativo da planilha de custo e formação de preços, detectado antes da licitação

Risco 01			
Erro na elaboração dos artefatos obrigatórios ou no orçamento estimativo da planilha de custo e formação de preços, detectado antes da licitação.			
Probabilidade:	(X) Baixa	() Média	() Alta
Impacto:	() Baixa	(X) Média	() Alta
ID.	Dano		
1.	ATRASO NO PROCESSO E CONTRATAÇÃO, IMPLICANDO AJUSTES/RETIFICAÇÃO DO ESTUDO PRELIMINAR, TERMO DE REFERÊNCIA E EDITAL AINDA NÃO PUBLICADO.		
ID.	Ação Preventiva	Responsável	
1.	REALIZAR LEVANTAMENTO E CONFERIR AS INFORMAÇÕES ANTES DA PUBLICAÇÃO.	SAD /CGA	
ID.	Ação de Contingência	Responsável	
1.	REALIZAR NOVA CONFERÊNCIA NO ORÇAMENTO PREVISTO NO ESTUDO PRELIMINAR, TR E EDITAL, CHECANDO OS VALORES DE REFERÊNCIA.	SAD /CGA	

Fonte: Processo nº 59004/000512/2021-11 (doc Sei 0328089).

Quadro 8 – Mapa de Risco 02: Interposição de recurso ao procedimento licitatório

Risco 02			
Interposição de recurso ao procedimento licitatório.			
Probabilidade:	() Baixa	(X) Média	() Alta
Impacto:	() Baixa	(X) Média	() Alta
ID.	Dano		
1.	ATRASSO NA CONTRATAÇÃO		
ID.	Ação Preventiva		Responsável
1.	EDITAL BEM ELABORADO E AÇÕES CORRETAS NO CERTAME		SAD/CGA E CLC
ID.	Ação de Contingência		Responsável
1.	REPUBLICAÇÃO DA LICITAÇÃO TEMPESTIVAMENTE		CLC

Fonte: Processo nº 59004/000512/2021-11 (doc Sei 0328089).

Quadro 9 – Mapa de Risco 03: Licitação deserta

Risco 03 - Licitação deserta.			
Probabilidade:	(X) Baixa	() Média	() Alta
Impacto:	() Baixa	() Média	(X) Alta
ID.	Dano		
1.	SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE		
ID.	Ação Preventiva		Responsável
1.	PESQUISA DE MERCADO / PREÇOS EFICIENTES		SAD/CGA
ID.	Ação de Contingência		Responsável
1.	REPUBLICAÇÃO DA LICITAÇÃO TEMPESTIVAMENTE		CLC

Fonte: Processo nº 59004/000512/2021-11 (doc Sei 0328089).

O mapa de riscos é uma ferramenta essencial no contexto dos processos licitatórios, pois contribui para a identificação, avaliação e gestão de riscos inerentes a todas as fases do procedimento, desde a preparação do edital até a execução do contrato, permitindo mapear os riscos relacionados ao objeto da licitação, à elaboração do edital, ao preço estimado, à habilitação de licitantes, à execução contratual e a outros aspectos críticos, incluindo riscos operacionais, financeiros, jurídicos, ambientais e de conformidade. É um mecanismo que aprimora a governança e a integridade no processo licitatório, contribuindo para a eficiência, a legalidade e a sustentabilidade das contratações públicas.

4.1 Análise dos processos selecionados

4.1.1 Processo nº 59004/000512/2021-11, edital de Pregão Eletrônico nº 04/2021, Empresa contratada GREEN SERVICE LTDA ME

Com relação ao processo nº 59004/000512/2021-11, edital de Pregão Eletrônico nº 04/2021, Empresa contratada GREEN SERVICE LTDA ME, observou-se que a Sudam utilizou quatro normativos legais para realizar a pesquisa de preços: a Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017 para contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; a Instrução Normativa Seges/ME nº 73/2020 para a aquisição de bens e contratação de serviços na administração pública federal para contratos celebrados pela lei nº 8.666/1993; a Norma de Pesquisa de Preços para a contratação de serviços e a aquisição de bens no âmbito da Sudam; e a Instrução Normativa Seges/ME nº 65/2021 para aquisição de bens e contratação de serviços no âmbito da administração pública federal para contratações regidas pela lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações).

A unidade técnica realizou a Pesquisa de Preço conforme item 2.9, alínea "b" do Anexo V da IN nº 05/2017, segundo a manifestação técnica (Sei 0345404):

2.9. Estimativa de preços e preços referenciais:

[...]

b) No caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definidos da seguinte forma:

b.1. por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados;

b.2. por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares; ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso; e

b.3. previsão de regras claras quanto à composição dos custos que impactem no valor global das propostas das licitantes, principalmente no que se refere a regras de depreciação de equipamentos a serem utilizados no serviço (Brasil, 2017, não paginado).

Adotou, ainda, o art. 3 da IN nº 73/2020, a seguir transcrito:

Em atendimento ao disposto no artigo 3º da IN 73/2020 registramos:

I - Identificação do agente responsável pela cotação: Ivan Lima Araujo, Analista Técnico Administrativo - SIAPE: 2348493.

II - Caracterização das fontes consultadas: contratações similares por outros órgãos da administração pública registradas nos sítios eletrônicos oficiais (comprasnet, painel de preços e painel de compras) e no sistema banco de preços adquirido pela Sudam além do contato por e-mail com potenciais fornecedores externos.

III - série de preços coletados: Definidos os preços unitários dos postos de serviço de mão de obra para a função de servente de limpeza, encarregado de limpeza e jardineiro. Para as funções de servente de limpeza e encarregado de limpeza foram estimados respectivamente o quantitativo de 19 (dezenove) e 01 (um) postos de trabalho mensais, considerando no valor final a métrica de produtividade estabelecida no Caderno Técnico de Estudo sobre a Composição dos Custos dos Valores Limites Serviços de Limpeza e Conservação do Estado do Pará - 2019 (SEI 0343756). Para a função de jardineiro foi estimado 01 (um) posto de trabalho mensal e identificado o valor do dia trabalhado para a definição do custo final com esta função.

IV - método matemático aplicado para a definição do valor estimado: média dos preços apresentados/coletados.

V - justificativas para a metodologia utilizada: maior abrangência de preços para maior aproximação dos valores praticados no mercado (Brasil, 2020, não paginado).

A unidade técnica explicitou a forma como os preços estimados foram encontrados:

IV – PARTICULARIDADES / DIFICULDADES DA PESQUISA

1) Através do sistema Banco de Preços foram listados fornecedores com contratos administrativos ativos tendo como objeto o fornecimento de serviços de higiene e limpeza predial no estado do Pará. Foi realizado o contato telefônico e posteriormente enviados 12 e-mails (SEI 0343985), dos quais 02 (dois) fornecedores responderam (SEI XX);

2) Foi realizada consulta no sistema Comprasnet das licitações recentemente realizadas, tendo como objeto o fornecimento de serviços de higiene e limpeza predial e também jardinagem no estado do Pará, foram identificados 22 pregões eletrônicos, dos quais foi possível a realização de comparativo de preços de 5 licitações: UASG 155909 - PE 872020 / UASG 927843 - PE 212020 / UASG 399005 - PE 252020 / UASG 193114 - PE 052020 e UASG 158718 - PE 032020 (SEI 0343990).

3) Para a composição final do valor foram utilizados como ferramentais as orientações constantes no Anexo VI da Instrução Normativa 05/2017, o Caderno Técnico dos Estudos sobre a Composição dos Custos dos Valores Limites Serviços de Limpeza e Conservação do estado do Pará - Ano 2019 (SEI 0343756), a Convenção Coletiva 2020/2021 da Categoria Trabalhista (SEI 0343605 e 0343612) e a Planilha de Formação de Preços / Modelo da IN 05/2017 (SEI 0343580).

4) Os itens da Planilha de Formação de Preços que se basearam na média dos valores consultados foram: Aviso Prévio Indenizado, Aviso Prévio Trabalhado, Ausências Legais, Licença-Paternidade, Ausência por acidente de trabalho, Afastamento Maternidade, Uniformes, Custos Indiretos, Lucros, Insumos/Equipamentos de Limpeza e Insumos/Equipamentos de Jardinagem. Os demais itens da tabela foram definidos conforme as métricas e cálculos previstos nos normativos vigentes.

5) A planilha de pesquisa de preços está no arquivo em excel (SEI XXXX), onde consta a média dos preços dos itens encontrados, assim como os dados dos fornecedores e de pregões homologados que embasaram a pesquisa. (Processo nº 59004/000512/2021-11 (doc SEI 0345404). ((Brasil, 2020, não paginado).

Dessa forma, o preço mensal e global para os serviços de limpeza e conservação está disposto no Quadro 10, a seguir:

Quadro 10– Preço mensal e global estimado para os serviços de limpeza e conservação

Resumo da Contratação						
Lote	Item	Descrição	Unidade	Qtd	Valor Estimado Mensal	Valor Estimado Global (12 meses)
1	1	Servente de limpeza	Postos (Com cessão de mão de obra exclusiva)	19	73.457,42	881.489,04
	2	Encarregado de limpeza.	Postos (Com cessão de mão de obra exclusiva)	1	4.640,12	55.681,44
TOTAL					78.097,54	937.170,48

Fonte: Processo nº 59004/000512/2021-11 - Termo de Referência 50 (SEI 0350608).

Após a fase de lances, os preços ofertados para os serviços foram os que constam no Quadro 11:

Quadro 11 - Preços ofertados para os serviços após a fase de lances

Resumo da Contratação						
Lote	Item	Descrição	Unidade	Qtd	Valor Estimado Mensal	Valor Estimado Global (12 meses)
1	1	Servente de limpeza	Postos (Com cessão de mão de obra exclusiva)	19	58.912,34	706.948,03
	2	Encarregado de limpeza.	Postos (Com cessão de mão de obra exclusiva)	1	3.991,67	47.900,00
TOTAL					62.904,01	754.848,03

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na fase de aceitação das propostas, após a apresentação da planilha de custo e formação de preços, a Unidade Técnica realizou alguns questionamentos em relação aos preços ofertados para alguns produtos e materiais a serem utilizados no contrato, para os quais a empresa alegou que possuía grande quantidade de produtos em estoque, pois comprava em grande escala e adquiria por preço menor do que no mercado, o que gerou o pedido de diligência pela equipe técnica.

A realização de diligência e seu fundamento jurídico decorrem diretamente da faculdade prevista no §3º do art. 48 da lei nº 8.666/1993. Destaca-se, também, que no item 17.11 do Edital que fundamenta o Pregão Eletrônico nº 0004/2021 está prevista e regulada a diligência e as condições a serem observadas para sua realização:

art. 43, §3º, da lei de licitações: É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Item 17.11 do Edital: Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, na forma do § 3º do artigo 43 da Lei nº 8.666, de 1993 e a exemplo das enumeradas no item 9.4 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP N. 5, de 2017, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta (Processo nº 59004/000512/2021-11 (doc SEI 0350808)).

Após a diligência, foi gerado um relatório que concluiu que:

Durante a visitação, foram realizados os registros fotográficos abaixo (Anexo I) dos espaços visitados, insumos e equipamentos. Após encerradas a reunião e a diligência, informamos:

- a) A estrutura administrativa da empresa foi confirmada.
- b) Foi verificada a existência de estoque de insumos e a disponibilidade de alguns dos equipamentos estimados para uso na futura contratação da Sudam.
- c) Por amostragem foi verificado que os insumos apresentados conferem com aqueles constantes no relatório enviado pela licitante.

Diante do exposto, identificamos que a empresa Green Service Ltda ME – CNPJ: 07.094.946/0001-03 possui estrutura adequada para atender aos requisitos do Termo de Referência e está apta a fornecer os referidos serviços objeto do Pregão Eletrônico Nº 0004/2021 (Processo nº 59004/000512/2021-11 - doc SEI RELATÓRIO DE DILIGÊNCIA – SEI 0360923).

A empresa teve a sua proposta aceita e passou-se a analisar as documentações de habilitação, dentre as quais esta pesquisa analisa a qualificação técnica e econômico-financeira. Referente à qualificação técnica, o edital trouxe a seguinte redação:

18.8.2. À qualificação Técnica:

18.8.2.1. Para fins de qualificação técnico-operacional serão exigidos:

18.8.2.1.1. Um ou mais atestado(s) e/ou declaração(ões) de capacidade técnica, expedido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, em nome da licitante, que comprove(m):

18.8.2.1.1.1. Aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto desta licitação, demonstrando que a licitante gerencia ou gerenciou serviços terceirizados, com, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do número de empregados que serão necessários para suprir os postos contratados em decorrência desta licitação;

18.8.2.1.1.2. Será aceito o somatório de atestados e/ou declarações de períodos concomitantes para comprovar a capacidade técnica;

18.8.2.1.1.3. O(s) atestado(s) ou declaração(ões) de capacidade técnica deverá(ão) se referir a serviços prestados, no âmbito da atividade econômica principal e/ou secundária da licitante, especificada no contrato social vigente.

18.8.2.1.1.4. Experiência mínima de 03 (três) anos na prestação de serviços terceirizados, ininterruptos ou não, até a data da sessão pública de abertura do Pregão;

18.8.2.1.1.5. Os períodos concomitantes serão computados uma única vez;

18.8.2.1.1.6. O licitante disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados apresentados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços, consoante o disposto no item 10.10 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017.

18.8.2.1.2. Declaração de que instalará escritório na cidade de Belém/PA, ou em um raio máximo de até 30 km da cidade de Belém/PA a ser comprovado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contado a partir da vigência do contrato, em cumprimento ao disposto no item 10.6, 'a', do anexo VII da IN SEGES/MP nº 05/2017, conforme modelo do Anexo 1C deste Edital. Caso a licitante já disponha de matriz, filial ou escritório no local definido, deverá declarar a instalação/manutenção do escritório.

Para a contratação, a Unidade Técnica elabora um mapa de risco apresentando os possíveis riscos que podem prejudicar a conclusão do procedimento licitatório (Processo nº 59004/000512/2021-11 (doc Sei 0350808).

A empresa cumpriu os ritos de qualificação técnica, passando a ser analisada a qualificação econômico-financeira em conformidade com o edital. As documentações necessárias a toda contratação não são objeto da presente pesquisa, que se limitou às documentações específicas para a contratação de serviços com terceirização de mão de obra, de acordo com os requisitos abaixo, a partir do subitem 18.8.3.4:

18.8.3.4. As empresas deverão ainda complementar a comprovação da qualificação econômico-financeira por meio de:

18.8.3.4.1. Comprovação de possuir Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado para a contratação ou item pertinente, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis já exigíveis na forma da lei;

18.8.3.4.2. Comprovação de patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, por meio da apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, apresentados na forma da lei, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data da apresentação da proposta.

18.8.3.4.3. Comprovação, por meio de declaração, da relação de compromissos assumidos, conforme modelo constante do Anexo IX, de que 1/12 (um doze avos) do valor total dos contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada, vigentes na data da sessão pública de abertura deste Pregão, não é superior ao Patrimônio Líquido do licitante, podendo este ser atualizado na forma já disciplinada neste Edital;

18.8.3.4.4. A declaração de que trata a subcondição acima deverá estar acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) relativa ao último exercício social, quando houver divergência percentual superior a 10% (dez por cento), para mais ou para menos, entre a declaração aqui tratada e a receita bruta discriminada na Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), deverão ser apresentadas, concomitantemente, as devidas justificativas (Processo nº 59004/000512/2021-11 (doc Sei 0350808).

Em relação aos documentos solicitados na qualificação econômico-financeira, o atendimento dos subitens 18.8.3.4.3 e 18.8.3.4.4 é subjetivo, pois a empresa declara somente os contratos públicos e privados, não havendo como comprovar a quantidade dos contratos firmados e os respectivos valores, que são informações importantíssimas para a demonstração da capacidade econômica e financeira da empresa.

A empresa GREEN SERVICE LTDA ME foi contratada, segundo o Contrato nº 09/2021, com vigência de 30/08/2021 a 30/08/2022, porém, no decorrer da execução contratual a empresa não cumpriu algumas cláusulas contratuais, como a não apresentação da garantia contratual no prazo estipulado e o atraso no fornecimento de insumos. Ainda assim, devido ao tempo para a tramitação de nova contratação, a empresa foi questionada sobre o interesse em prorrogar o contrato por mais 60 meses, conforme o e-mail a seguir:

1. No que tange à repactuação, a empresa se manifesta pelo aceite do valor proposto na monta de R\$ 68.858,21 (sessenta e oito mil, oitocentos e cinquenta e oito reais e vinte e um centavos);
2. No que tange à prorrogação do contrato por mais 60 (sessenta dias) solicitada a esta empresa, se informa que, infelizmente, **não será possível renovar em razão de inviabilidade financeira** (grifo nosso). Tal motivo se deu porque a contabilidade realizou as projeções de custos e lucros observando as tributações do lucro presumido e simples nacional e identificou que, nos valores atuais, a eventual continuidade deste manterá a empresa em déficit financeiro. Dessa forma, visando honrar os compromissos assumidos com a Autarquia e observando a saúde financeira da GREEN, nesse momento, mostra-se inviável a renovação.
3. A empresa agradece de todo modo a confiança no trabalho exercido e se coloca à disposição para futuras demandas frente à Sudam (Processo nº 59004/000512/2021-11 - E-mail Sei 0447546).

Em sua resposta, a empresa informou que não poderia prorrogar o contrato, pois houve mudança nas alíquotas de tributação da empresa em razão da alteração do porte da mesma que deixou de ser Empresa de Pequeno Porte, devido ao aumento de sua receita bruta auferida no exercício, passando a ser Empresa de Médio Porte, não sendo possível a prorrogação contratual, pois o valor do contrato não cobriria os custos da empresa, gerando prejuízo e comprometendo a saúde financeira da empresa.

Devido às falhas contratuais no decorrer da execução do contrato, foram abertos os processos Sei nº 59004.000643/2022-80, referente à não apresentação da garantia contratual no prazo estipulado; e o processo Sei nº 59004.001170/2022-38, por não entregar os insumos (produtos de limpeza) na quantidade correta.

O primeiro processo apuratório resultou na abertura de procedimento para a aplicação de sanção e a empresa foi multada no valor de R\$ 7.397,51, conforme consta na Resolução nº 571, de 18.11.2022:

Art. 1º - Conhecer o recurso hierárquico apresentado pela Empresa Green Service LTDA - ME, inscrita no CNPJ/MF Nº 07.094.946/0001-03. Julgá-lo Tempestivo e no Mérito tê-lo com procedente parcialmente, em razão de que não trouxe elementos capazes de afastar as infrações apontada nos autos do Processo nº CUP: 59004.000643/2022-80-16:

- a) Pela ausência de preposto indicado para representar a contratada revisara sanção de advertência determinando o arquivamento em razão da extinção do ajuste;

b) Pela apresentação da Garantia Contratual fora do prazo legal manter a aplicação da sanção de multa de R\$ 7.397,51 (sete mil, trezentos e noventa e sete reais e cinquenta e um centavos), consoantes as razões trazidas pela CGA/COGAF e no Relatório Final nº 5/2022-CLC/CGALC/DIRAD, e

c) Pelo descumprimento de obrigações trabalhistas previstas na CCT, revisar a aplicação da sanção de advertência determinando o arquivamento em razão da extinção do ajuste.

Art. 2º - Determinar a comunicação da contratada desta decisão.

Art. 3º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação (Processo nº 59004.000643/2022-80-16 – Resolução 571/2022 doc Sei 0475576).

O outro processo apuratório aborda a falha na entrega das quantidades a menor dos insumos em relação ao estabelecido no instrumento convocatório e, também, a ausência de comunicação à Sudam sobre a mudança de regime tributário, o que fez com que a Sudam incorresse em falha no recolhimento dos tributos federais (a menor), uma vez que no mês de fevereiro de 2022 a empresa Green Service deixou de participar do regime tributário Simples Nacional (Sei 0438772), passando a integrar o regime do lucro presumido, aumentando a tributação em 5,85% relativos aos tributos federais recolhidos pela Sudam.

4.1.2 Processo nº 59004.000169/2022-96, edital de Pregão Eletrônico nº 07/2022, Empresa contratada STILLO SERVIÇOS DE LIMPEZA LTDA.

O segundo processo desta pesquisa é o CUP nº 59004.000169/2022-96, também referente à contratação de empresa para limpeza e conservação e asseio, por meio do Edital de Pregão Eletrônico nº 07/2022, cuja empresa contratada foi a STILLO SERVIÇOS DE LIMPEZA LTDA.

A unidade técnica se manifestou em relação à pesquisa de preço para os serviços de limpeza predial, conforme o documento Sei Pesquisa de Preços 13 (0428003), considerado como de mão de obra exclusiva e frequentemente terceirizado por diversos órgãos do serviço público federal. No entanto, conforme as diretrizes legais, sua mensuração e valorização devem se basear na produtividade, conforme estipulado no Anexo VI-B da Instrução Normativa nº 05/2017, item 2:

2. Os serviços serão contratados com base na área física a ser limpa, estabelecendo-se uma estimativa do custo por metro quadrado, observadas a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço e das condições do local objeto da contratação (Brasil, 2017, não paginado).

Para a Unidade Técnica é inviável estimar os preços dessa contratação para a Sudam utilizando os preços de contratações similares por outros órgãos da administração pública, conforme determina o art. 5º da IN nº 73/2020, uma vez que a Sudam tem características

específicas que definem sua própria produtividade, e o item 2.1. do Anexo VI-B da Instrução Normativa nº 05/2017 afirma que:

2.1. Os órgãos e entidades deverão utilizar as experiências e os parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão de obra, em face das características das áreas a serem limpas, buscando sempre fatores econômicos favoráveis à Administração Pública (Brasil, 2017, não paginado).

Dessa forma, a Sudam elaborou a planilha de custos e formação de preços Sei 0428199, através de consulta da Convenção coletiva da categoria dos trabalhadores em empresas de asseio, conservação, trabalho temporário e serviços terceirizáveis, com abrangência territorial em todos os Municípios do Estado do Pará para o período 2022/ 2023 (Sei 0427359 e 0425574), e da pesquisa dos preços constantes em pedido de propostas junto aos fornecedores externos e sítios eletrônicos de valores de insumos/ equipamentos.

A Unidade Técnica prosseguiu com a seguinte manifestação:

Ressalto também que, conforme item 2.9, alínea "b" do anexo V da IN 05/2017, no caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem os preços dos serviços, definidos da seguinte forma:

[...]

- b) por meio de fundamentada pesquisa dos preços praticados no mercado em contratações similares, ou ainda por meio da adoção de valores constantes de indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso e,
- c) previsão de regras claras quanto à composição dos custos que impactem no valor global das propostas das licitantes, principalmente no que se refere a regras de depreciação de equipamentos a serem utilizados no serviço.

Diante do exposto, em atendimento ao disposto no artigo 3º da IN 73/2020 registramos:

I - Identificação do agente responsável pela cotação: Ivan Lima Araujo, Analista Técnico Administrativo - SIAPE: 2348493.

II - Caracterização das fontes consultadas: Proposta de preços obtidas através de contato por e-mail com potenciais fornecedores externos e pesquisa/ consulta em mídia especializada, conforme sítio eletrônico <https://shopping.google.com.br/>.

III - série de preços coletados: Definidos os preços unitários dos postos de serviço de mão de obra para a função de servente de limpeza e encarregado de limpeza (para as funções de servente de limpeza e encarregado de limpeza foram estimados respectivamente o quantitativo de 19 (dezenove) e 01 (um) postos de trabalho mensais), considerando no valor final a métrica de produtividade estabelecida nos Cadernos Técnicos e Valores Limites - 2019 para o estado do Pará pelo Ministério da Economia (vide: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-tecnicos-e-valores-limites>).

IV - Método matemático aplicado para a definição do valor estimado: média dos preços apresentados/coletados.

V - Justificativas para a metodologia utilizada: maior abrangência de preços para maior aproximação dos valores praticados no mercado (Processo nº 59004.

000169/2022-96 – Pesquisa de preços 13 doc Sei 0428003).

A metodologia utilizada para a obtenção do preço de referência foi o acesso eletrônico ao sistema comprasnet, painel de preços governamentais e e-mails encaminhados a fornecedores externos.

De maneira análoga à pesquisa de preço no processo da empresa Green, por se tratar do mesmo objeto, a unidade técnica relatou a dificuldade para formar os preços estimados. Por exemplo, foram encaminhados e-mails para sete fornecedores e somente dois responderam, o que se comprova com os documentos Sei (0426395 e 0426397), sendo para a composição final do preço utilizados o Caderno Técnico dos Estudos sobre a Composição dos Custos dos Valores Limites Serviços de Limpeza e Conservação do estado do Pará - Ano 2019, a Convenção Coletiva 2022/2023 da Categoria Trabalhista e a Planilha de Formação de Preços / Modelo da IN 05/2017, conforme orienta o Anexo VI da Instrução Normativa anteriormente citada.

Calculou-se os valores de Aviso Prévio Indenizado, Aviso Prévio Trabalhado, Ausências Legais, Licença-Paternidade, Ausência por acidente de trabalho, Afastamento Maternidade, Uniformes, Custos Indiretos, Lucros, Insumos de Limpeza e Equipamentos de Limpeza foram retirados de planilhas de preços e os demais itens da tabela foram definidos conforme as métricas e cálculos previstos nos normativos vigentes, criando-se, assim, uma planilha própria para a Sudam (Sei 428199); com os valores encontrados, incluiu-se uma aba com o cálculo do fator K, definido a partir do valor estimado.

Neste estudo apresentado pela Unidade Técnica, dentre os ritos seguidos no processo da empresa GREEN, cuidou-se de compor a planilha de custo e a formação de preços com o cálculo do fator K, cujo cálculo corresponde à

razão entre o custo total de um trabalhador (remuneração, encargos sociais, insumos, despesas operacionais/administrativas, lucro e tributos) e o valor pago ao mesmo trabalhador a título de remuneração, e indica quantos reais são pagos pela Administração à contratada para cada real pago por esta ao trabalhador (Brasil; MPU, n. 420, 2020, p. 2).

A Sudam trata também deste indicador de economicidade em sua Norma de Pesquisa de Preços para a contratação de serviços e a aquisição de bens no âmbito da Sudam, por entender a relevância deste indicador nas contratações de serviços com mão de obra exclusiva, tendo sua definição no art. 2º, inciso XX, em que corresponde à razão entre o custo total de um trabalhador pago pela Administração à contratada e o valor pago pela contratada ao mesmo trabalhador a título de remuneração.

Então, para este certame, o preço mensal e global estimado para os serviços de limpeza e conservação está disposto no Quadro 12, a seguir:

Quadro 12 – Preço mensal e global estimado para os serviços de limpeza e conservação

Resumo da Contratação					
Item	Descrição	Unidade	Qtd	Valor Estimado Mensal	Valor Estimado Global (12 meses)
1	Serviço de higiene, limpeza e conservação nas dependências da Sudam (30.904,03 mt2) por 12 meses, com o fornecimento de mão de obra exclusiva (19 serventes e 01 encarregado) e o fornecimento dos insumos (materiais e equipamentos) necessários para a execução contratual.	Postos (com cessão de mão de obra exclusiva)	20	R\$ 111.294,05	R\$ 1.335.294,05
TOTAL					R\$ 1.335.294,05

Fonte: (59004.000169/2022-96 - Termo de Referência 50 doc Sei 0446744).

Após a fase de lances, a empresa Stillo ofertou o melhor lance global no valor de R\$ 862.980,00. Em razão dos custos dos insumos de materiais de limpeza apresentados pela empresa, a Unidade Técnica solicitou a realização de diligência, que materializou o relatório (Sei 0458771) no qual a Unidade Técnica manifesta o atendimento satisfatório do resultado da diligência:

Durante a visitação, foram realizados os registros fotográficos abaixo (Anexos) dos espaços visitados, insumos e equipamentos. Após encerradas a reunião e a diligência, informamos:

- a) A estrutura administrativa da empresa foi confirmada.
- b) Foi verificada a existência de estoque de insumos e a disponibilidade de alguns dos equipamentos estimados para uso na futura contratação da Sudam.
- c) Por amostragem foi verificado que os insumos apresentados conferem com aqueles constantes na proposta enviada pela licitante (Processo nº 59004.000169/2022-96 - Relatório de diligência Sudam empresa Stillo doc 0458771).

A empresa teve sua proposta aceita pelo Pregoeiro e passou-se à análise dos documentos de habilitação, mas antes apresenta-se análise da qualificação técnica e econômico-financeira da empresa.

As regras de análise para a qualificação técnica e econômico-financeira são as mesmas utilizadas na análise da empresa GREEN, uma vez que trata de rito descrito nos normativos legais (Instrução Normativa nº 05/2017 SEGES/ME) e no instrumento convocatório. Dessa forma, a empresa STILLO SERVIÇOS DE LIMPEZA LTDA cumpriu os ritos de habilitação, foi habilitada e sagrou-se vencedora do certame.

A empresa STILLO SERVIÇOS DE LIMPEZA LTDA foi contratada por meio do Contrato nº 12/2022, com vigência de 14/10/2022 a 14/10/2023. No decorrer da execução contratual, a empresa teve a recusa de materiais entregues, conforme o e-mail (Sei 499497),

atraso na entrega do vale transporte, vale refeição e pagamento de salários em março de 2023. A empresa teve direito à repactuação do contrato devido à majoração dos salários decorrente da Convenção Coletiva de Trabalho para 2023, ocorrida em 19/07/2023.

Apesar da repactuação contratual, a empresa continuou incorrendo em diversas faltas na entrega de salários, vale transporte, vale alimentação e demais obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), dos funcionários terceirizados vinculados ao contrato. Os atrasos nos benefícios eram sanados, porém tornou-se constante as notificações à empresa, culminando com a não prorrogação do contrato.

Em razão do tempo exíguo, a Sudam instruiu novo processo de contratação para serviços de limpeza e conservação, de maneira emergencial, a fim de evitar que a instituição ficasse sem o serviço prestado, incorrendo em solução de continuidade.

Paralelamente à nova contratação, a Sudam foi surpreendida com ações trabalhistas movidas por funcionários da empresa, nas quais a instituição foi acionada de forma subsidiária. Por realizar uma gestão eficaz, a autarquia não liberou à empresa alguns pagamentos a ela devidos, utilizando-os para cumprimento das pendências deixadas pela má execução contratual.

4.2 Análise dos resultados das entrevistas

As entrevistas individuais ocorreram no período de setembro a novembro de 2024, a partir de um roteiro de entrevista semiestruturada. O grupo de entrevistados respondeu às mesmas perguntas e cada entrevistado podem expressar sua opinião livremente, embora, por vezes, sinuosas, contraditórias, repletas de lacunas, marcadas por digressões inexplicáveis, negações desconfortáveis, recuos, atalhos, fugas rápidas ou ilusões (Bardin, 2016). No final, tem-se como os entrevistados entenderam as perguntas formuladas e como fizeram a relação com o objeto pesquisado.

Os entrevistados são todos servidores públicos na área de licitações e contratos, sendo dois coordenadores, um pregoeiro e dois gestores de contratos, perfazendo cinco entrevistados. A estrutura da entrevista consta de 11 perguntas, conforme o roteiro de entrevista semiestruturada constante no Apêndice A desse estudo.

Identificou-se que os entrevistados responderam aos questionamentos sempre pela ótica de sua atuação no processo. Por exemplo, quem é da área de contratação das empresas observa as regras do edital e das legislações que regem a matéria para contratar em conformidade com a lei; enquanto aqueles responsáveis pela gestão e fiscalização do contrato

detêm-se nas falhas contratuais, oriundas da má execução dos serviços e inadimplência dos benefícios dos funcionários.

As entrevistas foram transcritas e analisadas com foco nos riscos oriundos de pesquisas de preços inadequadas, que resultem em problemas como interrupção precoce dos contratos e baixa qualidade na execução dos serviços, e exigência rigorosa de qualificação técnica e financeira para as empresas licitantes, a fim de diminuir os riscos de contratação de empresas que resultem em problemas como: interrupção precoce dos contratos e baixa qualidade na execução dos serviços, com a pretensão de propiciar maior longevidade e qualidade na execução dos contratos.

4.2.1 Resultado das Entrevistas

As entrevistas foram realizadas com cinco servidores que ocupam cargos de coordenação, gestão, fiscalização e de pregoeiro, com a aplicação de um roteiro semiestruturado. Após a transcrição das entrevistas e da leitura inicial, definiram-se três categorias principais de riscos categorizados, como: (1) Riscos trabalhistas, (2) Riscos financeiros e (3) Risco de rescisão contratual ou nova contratação. Em seguida, esses riscos foram desmembrados para melhor identificação:

Riscos trabalhistas: responsabilidade subsidiária ou solidária.

Riscos financeiros: custos imprevistos com passivos trabalhistas e custo com uma nova licitação.

Risco de rescisão contratual ou nova contratação: dispor de mão de obra para instruir processos apuratórios e realizar nova contratação.

A categoria Riscos Trabalhistas foi citada unanimemente por todos os entrevistados, ainda que de maneira indireta pelo entrevistado 2: “mas a gente não tendo esses cuidados a gente pode ter o efeito inverso e aí trazer problemas, problemas não só administrativos, mas problemas também como Lides trabalhistas e etc e tal” e [...] (informação verbal) aí começa a trazer problemas, começando a atrasar vale transporte, vale alimentação, que em geral começa nesse aspecto, depois começa a não ter a mesma qualidade na entrega dos insumos necessários para esse contrato e por fim, ocasionando um atraso do pagamento dos salários “não pagar os benefícios para os empregados” (informação verbal), ou de forma mais contundente pelo entrevistado 1: “O grande risco contratual na terceirização é o não pagamento de todos os direitos trabalhistas e previdenciários aos empregados, esse é um risco direto da parte da Sudam” (informação verbal). O entrevistado 4 enfatiza a responsabilidade solidária:

Os riscos são a empresa não suportar o contrato, a Sudam ter uma responsabilidade subsidiária e solidária devido ao não pagamento FGTS, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e demais verbas trabalhistas” (informação verbal).

Nesse sentido, a lei de licitações nº 14.133/2021, no parágrafo 2º do artigo 121, trata que nas contratações de serviços contínuos que envolvam regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração será solidariamente responsável pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas, desde que seja comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações pela contratada.

Já os custos financeiros são oriundos do primeiro risco, mas podem ser repassados ao órgão, como enfatiza o Entrevistado 4: “a Sudam pode sofrer um processo trabalhista e ter que arcar com os custos solidariamente junto com a contratada, e além do custo administrativo elevado para a administração” (informação verbal) E o Entrevistado 5: “[...] atraso do pagamento de benefícios e salários, eventualmente alguma situação que envolva algum prejuízo realmente financeiro para a Sudam [...] (informação verbal).

O risco de rescisão é trazido na fala do Entrevistado 2: “Os riscos são grandes de eu precisar fazer um cancelamento de contrato, que agora me foge o termo técnico, uma rescisão contratual” (informação verbal).

A análise evidenciou que a terceirização com mão de obra exclusiva envolve riscos significativos, como a instituição responder solidariamente perante a justiça do trabalho pela inadimplência da empresa, gerando custo para a administração pública e transtornos com uma nova contratação, gerando custo financeiro e custo administrativo por ter de dispor do servidor para a instrução processual para nova contratação e de processo apuratório contra a empresa.

Nas entrevistas realizadas, constatou-se que uma pesquisa bem executada reduz a possibilidade de a empresa apresentar preço inexequível na licitação e, combinada com exigências rigorosas quanto às qualificações técnica e econômica, diminuem os riscos de uma empresa que não possua capital de giro e saia vencedora com saúde financeira prejudicada.

Outro ponto comum foi a resposta negativa quando questionados se a Sudam possui uma política de minimização de riscos. Embora não possua política de minimização de riscos, tem-se o cuidado em seguir manuais e modelos padronizados do governo, conforme a resposta do entrevistado 1:

O que a gente tem na realidade são os manuais do Governo Federal, as INs e a própria jurisprudência do Tribunal, da AGU e a construção dos termos de referência do estudo técnico preliminar a partir de alguns modelos. Por exemplo, o termo de referência você tem os modelos da AGU para a prestação de serviço com dedicação de mão de obra, onde você já tem a construção desses elementos que seriam mitigadores (informação verbal).

Outro fator considerado para minimizar esses riscos é a capacitação dos servidores, transcrita na resposta do Entrevistado 3:

[...] Há uma preocupação que acrescente as administrações de tentar manter essas equipes devidamente qualificadas com treinamento, para que ocorra essa minimização de riscos dentro daquilo que são atribuições da área técnica e assim também como da área que procede com a certamente licitatório (informação verbal).

De uma forma geral, problemas de ordem trabalhista, financeira e a interrupção do contrato são os principais impactos advindos das fases de pesquisa de preço e das exigências de qualificação técnica e financeira na minimização dos riscos de contratação de empresa prestadora de serviços com mão de obra exclusiva, em uma organização pública federal como a Sudam, segundo o Entrevistado 2:

[...] aí começa a trazer problemas, começando a atrasar vale transporte, vale alimentação, que em geral começa nesse aspecto, depois começa a não ter a mesma qualidade na entrega dos insumos necessários para esse contrato e por fim, ocasionando um atraso do pagamento dos salários [...] e aí é que se tem que se planejar uma contratação emergencial ou uma nova licitação diante de uma rescisão (informação verbal).

4.3 Análise dos dados coletados

Em linhas gerais, a coleta de dados ocorreu efetivamente no período de 2023-2024, uma vez que, com a pandemia em 2020, houve mudanças significativas na rotina administrativa, pois boa parte dos servidores passou a cumprir jornada de trabalho em casa, por meio do trabalho remoto, de modo que alguns contratos sofreram redução, conforme previsto na legislação em vigor.

O gerenciamento de riscos é fundamental quando tratamos da terceirização na Administração Pública, pois busca reduzir os impactos negativos, conforme Martins e Laugeni (2019). Nos processos relacionados no estudo de caso, percebe-se o cuidado da Administração em elaborar o mapa de risco, conforme os Quadros 7, 8 e 9, buscando assim identificar possíveis riscos, tratá-los e promover uma ação reparadora.

Essas ações reforçam o que diz Silva (2018), que a terceirização na administração pública envolve a transferência de responsabilidades para terceiros, o que aumenta a necessidade de uma gestão eficaz dos riscos envolvidos.

Cuidou-se de elaborar uma pesquisa de mercado contemplando o que é estabelecido pela Instrução Normativa nº 05/2017, elaborando planilha de custo e formação de preços cujos itens referentes ao Aviso Prévio Indenizado, Aviso Prévio Trabalhado, Ausências Legais, Licença-Paternidade, Ausência por acidente de trabalho, Afastamento Maternidade, Uniformes, Custos Indiretos, Lucros, Insumos/Equipamentos de Limpeza e se basearam na média dos valores consultados no sistema comprasnet e os demais itens da tabela foram definidos conforme as métricas e cálculos previstos nos normativos vigentes, culminando com os Quadros 10 e 12 com os preços mensais e globais estimados para os serviços de limpeza e conservação.

Na licitação, após um preço muito baixo, para realizar a aceitação da proposta, a administração usou da diligência, faculdade prevista no §3º do art. 48 da lei nº 8.666/1993, para confirmar ou não a exequibilidade da proposta, o que foi confirmado com os Relatórios de Diligências – Sei 0360923 e Relatório de diligência Sudam empresa Stillo doc 0458771, uma vez que as empresas comprovaram a exequibilidade da proposta.

Sobre a faculdade de efetuar diligências, as respostas das entrevistas realizadas também alcançam esta temática, como pode ser observado pelo entrevistado 02:

É um fator que ajuda, porque eu me lembro que com a empresa da Green de limpeza, a gente fez o processo de diligência, lá ela criou um cenário que aos olhos de quem foi fiscalizar estava condizente, mas com o decorrer do contrato em vigor, a gente foi verificando que não era bem essa situação, ou seja, o que foi possível se fiscalizar com os olhos e através de documentação foi feito, mas a gente pode ver que não foi suficiente para evitar alguns problemas no decorrer do contrato, como qualidade do material ofertado [...] (informação verbal).

Em relação à qualificação técnica e econômico-financeira, a In nº 05/2017 também normatiza a exigência dos atestados de capacidade técnica, do tempo de três anos de experiência, e rol de documentos de qualificação econômico-financeira. A Sudam realizou a análise destes documentos e constatou o atendimento das exigências e as empresas foram habilitadas e contratadas.

No decorrer do contrato, vários itens da execução foram descumpridos pelo particular, havendo a abertura de apuratórios e a rescisão contratual, uma por desenquadramento do porte da empresa e a outra devido às falhas contratuais, para que se evitasse futuras complicações no contrato.

A regionalização na legislação de compras públicas é um mecanismo que busca incentivar a economia local e promover o desenvolvimento regional. Esse conceito está presente em diversas normas brasileiras que regulamentam as aquisições feitas pelo poder público, permitindo que governos priorizem fornecedores locais em determinados contextos. A Lei Complementar nº 123/2006 nos artigos 47 e 48 determina que nas licitações para aquisição de bens e serviços de até R\$ 80.000,00 deve-se dar preferência a microempresas e empresas de pequeno porte localizadas no município ou na região, além de estabelecer prioridade de contratação até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Alguns estados e municípios possuem regulamentações específicas para incentivar a regionalização, como a exigência de produtos da agricultura familiar em compras governamentais, por exemplo: Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Diante disso, vemos que apesar dos critérios elencados pelo legislador, a contratação de empresas para a prestação de serviços de terceirização com mão de obra exclusiva é permeada de incertezas, devendo a administração estar sempre analisando os riscos dessa contratação e se capacitando sobre o tema, para mitigar tais incertezas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresenta as considerações finais da pesquisa, a análise das hipóteses e as contribuições do estudo, bem como os resultados obtidos por meio da análise dos dados. Também discute as limitações identificadas e propõe sugestões para pesquisas futuras.

A contratação de serviços terceirizados com cessão de mão de obra exclusiva na Administração Pública abrange duas etapas principais: a fase de planejamento para a seleção de propostas na licitação e a gestão contratual.

Na etapa de planejamento, é essencial que seja realizada uma pesquisa de preço que indique o preço estimado que os serviços serão contratados, devendo ser observada a similaridade dos serviços, assim como a área da prestação dos serviços pesquisados, pois cada localidade possui impostos, insumos e materiais em que os preços variam muito. Ainda nessa etapa, devem ser observados os normativos para estabelecer as exigências de qualificação técnica e econômico-financeira, de maneira a selecionar empresas que tenham capacidade técnica de executar o contrato e capital para cumprir os custos contratuais.

Na fase de gestão, incluem-se as obrigações contratuais, que envolvem o acompanhamento da execução dos serviços e a fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias, com o objetivo de minimizar possíveis prejuízos à Administração.

O objetivo geral deste trabalho foi realizar uma pesquisa para analisar as condições dispostas nos normativos legais para fins de habilitação no procedimento licitatório, direcionado à contratação de empresas de prestação de serviços com mão de obra exclusiva.

O objetivo proposto foi alcançado, considerando que os normativos utilizados para a realização da pesquisa de preço e as exigências de qualificação técnica e econômico-financeira direcionam os procedimentos a serem adotados nas licitações, porém a administração deve ter o cuidado para não fazer exigências que restrinjam a competição e ao mesmo tempo, selecione empresas que cumpram com o pactuado.

Vale ressaltar que o estudo teve como ponto de partida a pesquisa documental nos processos de contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação, com mão de obra exclusiva na Sudam, incluindo dois processos apuratórios realizados contra a empresa GREEN SERVICE em razão do descumprimento de cláusulas contratuais referentes à execução dos serviços e não pagamento de benefícios de seus colaboradores, irregularidades essas que denotam risco de demandas trabalhistas para a autarquia.

Paralelamente à pesquisa documental, realizou-se uma revisão bibliográfica em artigos, manuais e legislações, visando construir um referencial teórico para o estudo. Esse referencial abrangeu temas como terceirização, gestão contratual e gestão de riscos no setor público.

Realizaram-se, ainda, cinco entrevistas com servidores que trabalham na área de licitações e contratação, e com gestor e fiscal dos serviços dos contratos a serem executados. Todos têm o conhecimento da necessidade da contratação de uma empresa que honre os compromissos contratuais e dos riscos inerentes originados de uma empresa sem qualificação e aporte financeiro.

É necessário trazer à baila que quando a administração realiza uma boa fiscalização e gestão contratual, consegue reduzir os riscos de ser penalizada solidária ou subsidiariamente perante a justiça trabalhista, porém o ônus administrativo é muito alto, pois a administração demanda muito tempo dos servidores no acompanhamento de contratos e condução de processos sancionatórios, podendo estes servidores estarem realizando outras tarefas, uma vez que a grande maioria das instituições públicas possui carência de servidores, principalmente nas áreas administrativas.

Ao analisar os objetivos específicos, constatou-se:

a) o primeiro objetivo foi atingido, pois foram identificados os parâmetros legais que tratam a gestão de riscos e as contratações de serviços de contratação na administração pública federal através das informações obtidas em entrevistas e nos processos de contratação, comparadas com as normas em vigor, principalmente a In nº 05/2017;

b) o segundo objetivo foi alcançado, visto que foram estudados dois processos administrativos para contratação de empresa para a prestação de serviços de limpeza que não atingiram a longevidade contratual, em razão de descumprimento de obrigações contratuais, pois uma teve o seu enquadramento modificado no decorrer do contrato, pois deixou de ser ME/EPP e passou a ser empresa de médio porte, tendo as alíquotas de tributação aumentada em razão do aumento de sua receita bruta auferida no exercício, não sendo possível manter as mesmas condições nas quais foi contratada. No entanto, é uma prioridade do governo a preferência nas contratações para microempresas e empresas de pequeno porte, porém, isso vai de encontro à possibilidade do prazo máximo de contratação que atualmente pode ser de até 10 anos, pois nesse tempo é muito provável a mudança de enquadramento da empresa; e

c) o terceiro objetivo foi confirmado com a identificação de três riscos: trabalhista, financeiro e o de rescisão contratual ou nova contratação, interferindo na longevidade da contratação de serviços de terceirização com mão de obra exclusiva.

Em relação às hipóteses, estas foram testadas a partir do confronto entre as legislações que determinam como será realizada a pesquisa de preços e quais documentos de habilitação são exigidos para fins de qualificação técnica e financeira das empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva.

A Hipótese 1 prediz que a implementação inadequada da pesquisa de preços nas fases de planejamento e licitação aumenta os riscos de contratação de empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva, resultando em problemas como interrupção precoce dos contratos e baixa qualidade na execução dos serviços.

Sobre essa hipótese observou-se que a não utilização correta da Instrução Normativa Seges/ME nº 05/2017 para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e não aplicabilidade da Instrução Normativa Seges/ME nº 73/2020 para a aquisição de bens e contratação de serviços na administração pública federal (para contratos celebrados pela Lei nº 8.666/1993), da Norma de Pesquisa de preços para a contratação de serviços e a aquisição de bens no âmbito da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam e da Instrução Normativa Seges/ME nº 65/2021 para aquisição de bens e contratação de serviços no âmbito da administração pública federal (para contratações regidas pela Nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021) conduzem à elaboração de uma pesquisa de preço inadequada, pois elas norteiam a administração de como proceder com a realização da pesquisa de preço, a fim de se obter o preço praticado no mercado para a contratação das empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva.

As entrevistas realizadas enfatizam como a prática inadequada da pesquisa de preço pode comprometer o sucesso da contratação, levando a se contratar empresas com o preço muito baixo, causando problemas na execução do contrato, como o não pagamento de benefícios dos trabalhadores, gerando problemas com a justiça do trabalho e não atingir a longevidade contratual, ou com um preço elevado causando danos ao erário, conforme demonstra a resposta do Entrevistado 5:

Uma pesquisa mal feita, que traz o parâmetro de preço que não permite que descarte propostas inexecutáveis, abre o risco muito grande de uma empresa que não vai ter condições de manter o contrato, e o contrário também é possível. Se eu jogar um preço muito em cima, eu corro o risco de contratar alguém com sobrepreço e aí eu posso estar causando dano ao erário. Então, a pesquisa é fundamental para essas duas vertentes aí, tanto para o mais quanto para o menos (informação verbal).

Com a correta utilização desses normativos, a administração alcança o objetivo da licitação descrito no artigo 11 da Lei nº 14.133/2021 que é evitar contratações com sobrepreço

ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos (Brasil, 2021).

Já a Hipótese 2 anuncia que a exigência rigorosa de qualificação técnica e financeira para as empresas candidatas diminui os riscos de contratação de empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva, assegurando maior longevidade e qualidade na execução dos contratos também segue a mesma linha da hipótese anterior, pois tem na Instrução Normativa Seges/ME nº 05/2017 como norteadora dos procedimentos e de quais documentos exigidos para a qualificação técnica e financeira nas contratação de empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva.

O Entrevistado 3 respondeu em relação às exigências de qualificação técnica e financeira:

Sem dúvida. Apesar de que a administração tem que ter a dosimetria de não exigir uma documentação excessiva, mas esse critério de qualificação técnica e financeira é primordial para que se tenha, de fato, no cenário da licitação, empresas que realmente tenham a aptidão, tenha a capacidade, com a comprovação que já executou esse serviço de outros contratos, contratos pretéritos, e que ela tenha uma boa saúde financeira, que não vai comprometer a execução desse contrato para a administração (informação verbal).

Constata-se com isso que a perfeita utilização da Instrução Normativa Seges/ME nº 052017 também corrobora para o alcance de outro objetivo da licitação descrito na Lei nº 14.133/2021, artigo 11 que é assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto (Brasil 2021).

Diante do que foi apresentado, propõe-se:

a) Políticas de Mitigação de Riscos: Desenvolver um modelo ou guia prático com etapas específicas para implementar gestão de riscos no planejamento e execução de contratos com mão de obra exclusiva.

b) Treinamento e Capacitação: Recomendar a capacitação de gestores públicos na aplicação de ferramentas de gestão de riscos e no uso de normas internacionais como Iso 31000.

c) Monitoramento Contínuo: Propor um sistema de monitoramento contínuo dos contratos que permita identificar riscos ao longo da execução, como falhas financeiras ou operacionais.

Propomos, também, o (Anexo A) Proposta de Norma para os setores que demandam e contratam as empresas prestadoras de serviços de terceirização com mão de obra exclusiva. Essa implantação vai minimizar os riscos associados ao processo de contratação, assegurando

o cumprimento adequado das atividades relacionadas à gestão da execução dos contratos de serviços com cessão de mão de obra.

As legislações das compras públicas devem observar a possibilidade de contratos de prestação de serviços com valores que extrapolem R\$ 80.000,00 previstos na LC nº 123/2006 para as microempresas e empresas de pequeno porte também possam ser inseridos neste benefício, para que serviços como o de limpeza, vigilância, manutenção predial, e outros que envolvam a dedicação de mão de obra exclusiva.

A regionalização na legislação de compras públicas é um instrumento importante para fortalecer a economia local e promover o desenvolvimento sustentável. No entanto, sua aplicação deve ser equilibrada para evitar distorções e garantir eficiência nas aquisições governamentais.

Percebe-se que a nova lei de licitações e contratos é clara quanto ao objetivo da licitação de contratar empresa que gere para a administração o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, ou seja, que cumpra a execução em consonância com as legislações e com o instrumento convocatório para alcançar a longevidade máxima contratual permitida em lei, contrapondo o objetivo constante na lei anterior, nº 8.666/1993, que era a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, direcionando sempre para que fosse selecionado o menor preço, não atentando para os riscos iminentes de uma contratação danosa que não geraria o resultado esperado da administração, que é o atendimento da execução contratual conforme as exigências contidas no termo de referência, e aumentando assim os riscos de interrupção do ciclo de vida do objeto e o acionamento de demandas trabalhistas para o órgão.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. Iso 31000. **Gestão de Riscos**: diretrizes, Brasília, DF, 2018. p. 28

AUDITORIA. Disponível em: https://auditoria.mpu.mp.br/www/bases/arqvs_audin/PAR-420-2020-PRT4-RS-MPT-FATOR-K-ACIMA-DO-LIMITE.pdf. Acesso em: 16 abr. 2024.

BAILY, Peter *et al.* Compras: Princípios e Administração. São Paulo: Atlas, 2000

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. A organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 17 abr. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 256**. Contrato de prestação de serviços. Legalidade Disponível em: <<https://jurisprudencia.tst.jus.br/?tipoJuris=SUM&orgao=TST&pesquisar=1#void>>. Acesso em 10 de abril de 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331**. Contrato de prestação de serviços. 1993. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão 2078/2007**: Câmara. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_251_300.html. Acesso em: 5 abr. 2024.

BRASIL. **Instrução normativa conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre a gestão de riscos no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/view>. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em 21 abr. 2024.

BRASIL, 2021. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm Acesso em 10 de abril de 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e Carvalho, A. P. *et al.* Gestão de Riscos na Contratação de Serviços Terceirizados: um estudo de caso na administração pública. **Revista de Administração Pública**, 2020. Disponível em: <https://estadoeadministracaofcap.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/10/bresser-pereira-1998.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2024.

CARVALHO, M. M.; RABECHINI JUNIOR, R. **Gestão de projetos: formação gerencial**. São Paulo: Atlas, 2015.

COMPRAS. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-revogada-pela-in-no-5-de-26-de-maio-de-2017>. Acesso em 16 abr. 2024.

COSO. **Enterprise Risk Management – Integrates Framework: executive summary**. 2004. Disponível em: https://www.coso.org/_files/ugd/3059fc_ae81f45d98474c9188045cbacbd510bf.pdf. Acesso em: 16 abr. 2024.

COSTA, C. C. M., TERRA, A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília, DF: ENAP, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2018.

EDUCAÇÃO. Disponível em: <https://educacao.ibpt.com.br/gestao-x-gerenciamento-de-riscos-por-que-sao-tao-importantes-para-os-negocios-de-uma-empresa/> Acesso em 16 abr. 2024.

EDUCAÇÃO. Disponível em: <https://site.educacao.go.gov.br/files/SESMT/GerenciamentodeRiscosOcupacionais.pdf>. Acesso em 16 abr. 2024.

FERNANDES, JUJ. **Licitação e contrato administrativo: doutrina, jurisprudência e prática**. Brasília, DF: Fórum, 2015.

GARCIA, Giovani Ribeiro. **A importância da função de compras nas organizações**. Instituto de Educação Tecnológica, fev./2017. Disponível em: <https://industria hoje.com.br/a-importancia-da-funcao-de-compras-nas-organizacoes>. Acesso em: 27 mar. 2024.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HOPKIN, P. **Fundamentals of risk management: understanding, evaluating and implementing effective risk management**. Kogan Page Publishers, 2017.

ISO 31000. **Gestão de riscos**: diretrizes. Norma Brasileira. Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT NBR ISO 31000. Brasília, DF, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC, 2007. Citado na p. 33

JANNUZZI, P. M. Administração pública no Brasil do século XXI: tendências e desafios. **Revista do Serviço Público**, 2006.

JONES, T. History of Risk Management. In: MACLEAN, R.; THORNE, C. (ed.). **Research handbook on the history of corporate and company law**. Edward Elgar Publishing, 2015.

JUSBRASIL. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=art.+48%2C+%C2%A7+3+da+lei+de+licita%C3%A7%C3%B5es+-+lei+8666%2F93>. Acesso em: 25 abr. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KAPLAN, R. S.; MIKES, A. **Managing risks**: a new framework. Harvard Business Review, 2012.

KERZNER, H. **Gestão de projetos**: as melhores práticas. Bookma, 2015.

LICITACOESPUBLICAS. Disponível em: <https://www.licitacoespublicas.blog.br/fator-k-mpu/#:~:text=O%20Fator%20K%20corresponde%20%C3%A0,trabalhador%20a%20t%C3%ADtulo%20de%20remunera%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 25 abr. 2024.

MARTINS, Cláudia Rodrigues. **Gestão x gerenciamento de riscos**: por que são tão importantes para os negócios de uma empresa? [S. l. :s. n.], 2022.

MARTINS, P. G.; LAUGENI, F. P. Administração da Produção. Saraiva Educação. Mecanismos de controle. 2019. **Caderno MARE**, Brasília, DF, n. 1, 1997.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

BRASIL. Ministério Público da União. MPU. **Parecer Seori/Audin-MPU, n. 420**. Brasília, DF 2020.

MIRANDA, R. F. de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MIZAEL, G. A.; MURAD, C. G. C.; ANTONIALLI, L. M. Perspectivas da terceirização na administração pública na nova abordagem de contratação. **Teoria e prática em administração**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 25–37, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/tpa/article/view/49359>. Acesso em: 22 abr. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE, 2010. p. 15

RAMOS, F. C. C. **Gestão de riscos aplicada às políticas públicas**: sistematização teórica e prática das contribuições dos estudos de implementação. Orientador: Roberto Rocha Coelho Pires. 2020. 108 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5205>. Acesso em: 6 nov. 2023.

REPOSITÓRIO CGU. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/74040/1/Coso_portugues_versao_2017.pdf. Acesso em 16 abr. 2024.

REPOSITÓRIO.ENAP. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5320/4/Modulo%20IV%20-%20Gerenciamento%20dos%20Riscos%2C%20das%20Partes%20Interessadas%20e%20das%20Comunica%C3%A7%C3%B5es.pdf>. Acesso em 16 abr. 2024.

SALGADO, M. H.; GOMES, C. F. **Gerenciamento de projetos de desenvolvimento de novos produtos**: uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2018.

SILVA, J. R. **Terceirização na administração pública**: desafios e oportunidades. Brasília: Editora ABCP, 2018.

SMITH, A. Risk management in historical perspective. In: BECK, J. (ed.). **Handbook of insurance**. Springer, 2016.

SUNDFELD, C. A. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

TADEU, J. C. ; GUIMARÃES, E. H. R. O desafio dos gestores na superação dos riscos inerentes à gestão da terceirização: Estudo de caso em uma Instituição Federal de Ensino. **Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 7, n. 1, p. 49-64, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.18696/reunir.v7i1.446> Acesso em: 22 abr. 2024.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2016.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. YIN

ZAGO, M.; RODRIGUES, F. **O que o diálogo competitivo agrega às contratações públicas?** 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-11/opinioao-dialogo-competitivo-agrega-contratacoes-publicas>. Acesso em: 23 abr. 2024.

ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

ZYLBERMAN, M. **A gestão das compras públicas dos Estados brasileiros**: a experiência do Rio de Janeiro com a opção da descentralização. Orientador: Armando Santos Moreira da Cunha 2015. 71 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE A- Roteiro de Entrevista Semiestruturada

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Perguntas para entrevista referente ao tema MINIMIZAÇÃO DE RISCOS NA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS COM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA EM ORGANIZAÇÕES FEDERAIS, para a elaboração de Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará.

A entrevista será realizada com servidores que possuem relação com o objeto pesquisado.

Os entrevistados terão a sua identidade preservada, não sendo, em hipótese alguma, revelados os seus nomes.

PROBLEMA:

QUAIS SÃO OS IMPACTOS DA PESQUISA DE PREÇOS E DAS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA NA MINIMIZAÇÃO DOS RISCOS DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS COM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA, EM UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA FEDERAL COMO A SUDAM?

HIPÓTESE:

- 1) Hipótese 1: A implementação inadequada da pesquisa de preços nas fases de planejamento e licitação aumenta os riscos de contratação de empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva, que resultem em problemas como interrupção precoce dos contratos e baixa qualidade na execução dos serviços.
- 2) Hipótese 2: A exigência rigorosa de qualificação técnica e financeira para as empresas licitantes diminui os riscos de contratação de empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva que resultem em problemas como interrupção precoce dos contratos e baixa qualidade na execução dos serviços, assegurando maior longevidade e qualidade na execução dos contratos.

Objetivos geral

Analisar as condições dispostas nos normativos legais para fins de habilitação no procedimento licitatório, direcionado à contratação de empresas de prestação de serviços com mão de obra exclusiva.

Objetivos específicos

- a) Identificar os parâmetros legais que abordam a gestão de riscos e o processo de aquisição de bens e serviços na administração pública federal.
- b) Investigar os contratos de prestação de serviços, com mão de obra exclusiva, por meio de levantamento de dados e informações junto à Sudam.
- c) Identificar os riscos da contratação de empresa para a prestação de serviços junto à administração pública federal.

PERGUNTAS

1) A Sudam utiliza quatro normativos legais para realizar a pesquisa de preços: A Instrução Normativa Seges/ME nº 05/2017 para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, Instrução Normativa Seges/ME nº 73/2020 para a aquisição de bens e contratação de serviços na administração pública federal (para contratos celebrados pela Lei nº 8.666/1993), a Norma de Pesquisa de preços para a contratação de serviços e a aquisição de bens no âmbito da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam e a Instrução Normativa Seges/ME nº 65/2021 para aquisição de bens e contratação de serviços no âmbito da administração pública federal (para contratações regidas pela Nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021). Nesse sentido, a Sudam realiza pesquisa de preço para todos os processos de contratação de empresa prestadora de serviço com mão de obra exclusiva?

1.1) Em caso negativo, por que não?

2) Em caso afirmativo, qual a importância da pesquisa de preço no processo de contratação de empresa com mão de obra exclusiva?

3) Quais métodos podem ser utilizados para realizar uma pesquisa de preços efetiva para contratos com mão de obra exclusiva?

4) A IN nº 05/2007 – Seges/ME exige que a empresa que participa do processo licitatório apresente uma planilha de “Custo e formação de preços”, para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, com os percentuais relativos ao custo da mão de obra, bem como dos produtos inerentes aos serviços. No caso de a empresa apresentar preços muito baixos em relação aos produtos utilizados e aos custos com rescisão e substituto, como a Sudam procede para o julgamento da planilha?

5) Quais são os riscos para a Sudam de contratação de uma empresa prestadora de serviços com mão de obra exclusiva cujo preço não esteja apto para a execução contratual?

6) A implementação inadequada da pesquisa de preços nas fases de planejamento e licitação aumenta os riscos de contratação de empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva que não exerça uma boa execução contratual, diante de uma fiscalização rigorosa por parte da gestão e fiscalização, impactando na longevidade do contrato?

6.1 Em caso afirmativo, quais são os problemas resultantes dessa implementação inadequada?

7) Em relação à habilitação das empresas licitantes, A exigência rigorosa de qualificação técnica e financeira para as empresas licitantes diminui os riscos de contratação de empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva que não exerça uma boa execução contratual, ocasionando o não atingimento da longevidade do contrato, conforme previsto na legislação?

7.1) Em caso afirmativo, quais são os resultados da adoção dessas exigências rigorosas?

8) Quais são os riscos para a Sudam de contratação de uma empresa prestadora de serviços com mão de obra exclusiva que não atende aos requisitos de qualificação técnica e financeira?

9) A Sudam possui uma política para minimização de riscos?

10) Como garantir que os critérios de qualificação financeira e técnica não limitem a competitividade, mas assegurem a seleção de fornecedores capacitados?

11) Quais são os impactos para o cumprimento do contrato caso a empresa vencedora da licitação não tenha uma qualificação técnica e financeira que atenda às necessidades do contrato?

APÊNDICE B – Respostas dos entrevistados

ENTREVISTA 1:

Resposta 1: As unidades administrativas da Sudam, as unidades requisitantes, elas têm tanto o manual interno quanto o manual geral que é da IN que tu citaste, e ela realiza, faz a sua composição de custo e formação de preço, a planilha, né? A partir dessa planilha, é definido então o valor que a Sudam está disposta a pagar por um posto.

Resposta 2: A pesquisa de preço ela tem a finalidade de definir até o valor que a administração está disposta a pagar. No caso da mão de obra com dedicação exclusiva, ela é um balizador para que futuramente não dê problema na relação entre a empresa e seus funcionários. Porque se ela entrar com um valor muito baixo, possivelmente poderão ocorrer alguns eventos como falta de pagamento, pagamento de direitos sociais previsto, não honrados. Então, encontrar um preço que seja um preço de mercado, ele é vital para o sucesso da gestão do contrato e da fluidez da execução dos serviços.

Resposta 3: A IN nº 5 de 2017 e a IN de preço definem que a administração tem que definir o seu preço a partir de um parâmetro. A IN 65 e a norma interna, elas trazem os parâmetros. Você pode definir a partir dos preços praticados em outros órgãos, a partir dos preços de licitação e a partir de contratos e a partir também da pesquisa direta com empresas do ramo objeto do contrato. Então, esses parâmetros se usados corretamente, eles podem chegar realmente a um valor que é o real para uma licitação. Além disso, a norma interna, ela define os parâmetros para que a administração saiba se ela está pagando em cima de um posto mais ou menos em relação ao mercado. Então, existe um chamado fator K, que é quantas vezes a administração paga em cima do salário normativo de um determinado profissional a fim de saber se esse parâmetro está justo ou não. Então, tem-se definido que, para aqueles postos em que não há emprego de material, um parâmetro de 2,5 a 2,7 seria justo para se pagar. Como é que se dá isso? Vamos supor que um determinado funcionário receba mil reais de salário normativo. Então, quando você coloca esse salário dentro da planilha de custo, você vai sair com um valor em que vão estar constando não só os encargos, como os benefícios. Então, se ele ganha mil reais, a administração com esse fator K poderia pagar entre 2,5 ou 2.500 a 2.700, que seria um valor justo. Se esse profissional, se no contrato desse profissional ele exerce o emprego de material, e esse material faz parte da planilha de formação de custos, como os contratos de limpeza, o fator K de 3 a 3,5 ele é definido como um fator razoável para definir

quantas vezes a administração poderia pagar, então esses parâmetros todinhos permitem aferir qual o valor que vai para a rua e tentar encontrar um equilíbrio.

Resposta 4: Bem, a planilha ela é geralmente analisada pelo profissional da casa que está ajudando a licitação. Então, por exemplo, se a área de TI é a área de apoio administrativo de TI, geralmente tem uma equipe de apoio que vai analisar essa planilha e os encargos. Se a área é praticamente administrativa, tem alguém que analisa esses encargos, verifica se os recolhimentos previstos em lei estão adequados, se os benefícios da convenção estão citados dentro da planilha e o resultado é que esse preço, a partir da análise do técnico, ele aceita ou não. Então, é feita uma análise pela parte técnica.

Pergunta extra: E se esses preços estiverem muito baixos, então essa área técnica vai poder fazer alguma diligência, no caso, para poder verificar se esses preços podem ser utilizados?

Resposta extra: É previsto na jurisprudência do TCU e das próprias normas que em caso de preço que indique uma inexecutabilidade, se realize uma diligência para verificar a adequabilidade desses preços.

Resposta 5: O grande risco contratual na terceirização é o não pagamento de todos os direitos trabalhistas previdenciários aos empregados, esse é um risco direto da parte da Sudam e, além da questão do serviço, mas o grande risco é a falta do pagamento dos direitos trabalhistas e previdenciários desse pessoal que é alocado.

Resposta 6 e 6.1: É, isso também acaba repercutindo na própria execução do serviço. Ela pode levar a um problema da sustentação desse contrato, ou seja, o indício de inexecutabilidade pode ser cristalizado logo nos primeiros meses desse contrato, ou seja, atraso de pagamento, a empresa não teria um capital de giro para bancar uma rotatividade de insumos ou de outras obrigações, ela acaba esperando o pagamento da Sudam para fazer o pagamento do seu pessoal, e qualquer desarranjo, qualquer problema interno ou externo pode fazer com que esse contrato ou o contratado não tenha como honrar os seus compromissos fixados em lei no contrato.

Resposta 7 e 7.1: É, eu acredito que sim. Tanto que a parte de habilitação técnica, a parte de habilitação da qualificação, praticamente ela já é um modelo que já vem nos editais da AGU. Então, você cobra capital de giro, você cobra os índices que ela tem que apresentar e também você tem como mitigador de risco futuro, a empresa sabedora, daquilo que ela recebe uma parte vai para a conta vinculada, que é uma outra medida que a gente pode adotar para mitigar problemas futuros. Então, você tem um bom desenho da qualificação técnica, da qualificação econômica, você pode, na realidade, estar construindo um edital mais sólido.

Resposta 8: Além do risco de pagamento dos direitos trabalhistas e previdenciários, há a própria fluidez dos serviços, porque o que se quer numa atividade terceirizada é o objeto, o serviço limpo, vigilância. Então, se você não tem o objeto, na realidade, o contrato não vai chegar naquilo que foi projetado. Então, você passa a ter um problema com as pessoas, você passa a ter um problema com a justiça, a Sudam acaba envolvida em casos trabalhistas fora. Então, todos esses problemas vêm e são derivados dessa questão.

Resposta 9: Não. O que a gente tem na realidade são os manuais do Governo Federal, as INs e a própria jurisprudência do Tribunal, da AGU e a construção dos termos de referência do estudo técnico preliminar a partir de alguns modelos. Por exemplo, o termo de referência você tem os modelos da AGU para a prestação de serviço com dedicação de mão de obra, onde você já tem a construção desses elementos que seriam mitigadores.

Resposta 10: O critério, como esses critérios já estão no conjunto de normas, eles não são limitadores. Quando você fixa um determinado requisito, só vai vir para disputa aquelas licitantes que potencialmente podem atender às escolhas discricionárias da administração. Então, por exemplo, se a administração tem um contrato de 1 milhão e 10 postos, ou seja, você define no seu atestado de capacidade técnica que aquela pessoa tem que demonstrar para a administração que ela já administrou contratos com esse quantitativo por 3 anos. Então, isso é um indicativo de que a empresa exerce um bom gerenciamento. Claro, se ele nunca exerceu ou exerceu a menor, ele não vai poder participar da licitação. Então, esse é um critério que está na legislação e que, na verdade, ela permite uma seleção mais adequada.

Resposta 11: Na realidade, você repisa nas mesmas questões. Se ela não tem qualificação técnica, então ela quebra a isonomia entre os concorrentes à medida que ela diz que tem, mas na realidade não tem, ou se ela não tem, ela nem entra na licitação. Então, a qualificação técnica e econômico-financeira dá uma fortificação na escolha daquele licitante que pode atender aquele objeto que está sendo listado.

ENTREVISTA 2:

Resposta 1: Sim, utiliza tanto o portal para ter como referência os preços de contratações anteriores realizados pelo governo federal, como também uma pesquisa direta com os fornecedores. Essa, por sua vez, é mais dificultosa, porque hoje o mercado já tem como entendimento que as contratações diretas pouco acontecem e, diante disso, eles acreditam piamamente que se você fornecer um orçamento, você está desperdiçando tempo oferecendo aquele orçamento, sendo que o seu orçamento, mesmo que você tenha o menor preço, a contratação não vai ocorrer com você, porque a contratação só pode ocorrer por meio, nesse caso, para esse tipo de serviço, por meio de licitação de fato. Então, a gente enfrenta uma dificuldade muito grande, mesmo tendo esse portal de apoio, por que também? O portal de apoio nem sempre é condizente com as características do serviço e não só isso, a gente sabe que as contratações também têm uma questão de custos indiretos, como localização geográfica, tudo isso influencia no processo de composição de preços e isso às vezes é um fator que dificulta buscar similaridade nesse portal, mas é o que se tem e é o que se busca usar de uma forma mais repetidamente.

Pergunta extra: Como você falou também da localização geográfica, a particularidade no serviço de limpeza, em questão de área e produtividade, também é outro elemento que dificulta essa pesquisa no portal?

Resposta: Consideravelmente, porque as contratações em que pese e reger, há necessidade de se estabelecer essa metragem, mas a metragem pode ser similar, mas as particularidades dentro dessa metragem, não é isso, a gente pode imaginar que não influencia na formação do orçamento, mas influencia. Por exemplo, se eu tenho 10 metros quadrados, mas ele é feito de dois, três pavimentos, é uma realidade para orçar. Se for 10 metros quadrados e um pavimento só, é uma outra realidade, então isso demonstra que as especificidades, elas são levadas em consideração e às vezes são fatores decisivos para a composição dos preços, então é mais um elemento que dificulta nesse processo de busca no portal para ter a base de preço, para poder colocar como teto a contratação de determinados serviços, então a gente já verifica, que não é um trabalho simples de quem está fazendo a pesquisa de preço, de quem está elaborando o termo de referência e que pese não se ter o valor devido, mas é um trabalho árduo, um trabalho complicado diante do contexto dos desafios que se tem, mas é o que se dispõe, é através dele que se é feito, dentro das proximidades que é possível e que às vezes isso vai refletir em problemas lá mais na frente, mas isso é um outro capítulo aí que talvez a gente pode descrever de uma melhor forma mais à frente.

Resposta 2: É essencial a gente ter esse orçamento para ter esse teto na contratação, porque a partir daí a gente tem condições de verificar, a priori, verificar se essa empresa de fato tem pessoas com qualidade para prestar serviço, a gente tem como fazer comparações com empresas que já passaram, com empresas que a gente conhece no mercado que prestam um bom serviço e tendo conhecimento dessas empresas que prestam um bom serviço e consequentemente dos valores, e comparar com o valor que está sendo oferecido para a prestação de serviço da Sudam. Então, é essencial a gente ter essa pesquisa de preço, sem essa pesquisa de preço a gente fica sem condições de prever cenários e a gente não podendo prever cenários, a gente não tem como colocar situações mitigadoras ou então situações resolutivas mesmo de determinados entraves que podem ocorrer no decorrer do contrato.

Resposta 3: Métodos, são vários, primeiro você conhecer de fato a sua realidade, o que você precisa para poder descrever de uma forma clara e direta no termo de referência as suas necessidades e sempre lembrando que as suas necessidades elas tem que ser condizentes com o que você tem condição de monitorar para verificar se está sendo cumprido, porque nada adianta você colocar todas as suas necessidades e todas as suas necessidades vão ter um custo e você não tem condições de acompanhar essa execução para verificar se o custo que você está tendo, você está tendo um retorno devido, então é essencial que você coloque realmente o que você precisa, mas pautado na condição que você tem de monitorar, de fiscalizar, se a gente não tem esse equilíbrio a gente pode ter problemas no processo de cumprimento da fiscalização dos contratos, aí você vai ter que educar a empresa através de uma sanção etc e tal, mas se você não tem braços para fazer essa fiscalização como é que você vai estar a par se está sendo cumprido ou não? Esse é um fator, outros fatores para estabelecer uma boa contratação é verificar o histórico da empresa e ter cuidado com essas certificações que é apresentada, que cumpriu bem, tem as notas de pagamento, mas assim sempre procurar ter uma rede de contatos para tentar buscar a maior informação possível dessas possíveis prestadoras de serviço para que possa, mais uma vez eu enfatizo, montar cenários e na montagem desses cenários você poder mitigar possíveis situações e resolver outras situações, é a famosa gestão de risco que ela tem que estar presente em qualquer ação da administração pública e na questão de contratos administrativos mais do que nunca, porque na grande maioria das vezes são contratos de mão de obra específica e que elas precisam ser contínuas, elas não tem como ter suspensão sem trazer danos para a administração pública, então a gente tem que trabalhar esse processo de gestão de risco de uma forma muito clara e transparente.

Resposta 4: Bom, acende a luz amarela, minimamente, e aí a importância da rede de contato, aí a importância de se ter com clareza as certificações apresentadas, oriundas de outros

contratos dessa empresa, aí a importância de se analisar a questão do balancete das empresas para verificar as condições, a saúde financeira dessa empresa, então são vários cuidados que a gente passa a ter que adotar, mas baseado em fatos, não tem como ser diferente, documentos que possam trazer essa situação para a montagem desses cenários e aí poder qualificá-la ou não qualificá-la, a gente sabe que a não qualificação é um processo muito complicado que exige da instituição toda uma comprovação que pode trazer prejuízos, não só pela não contratação, mas também a própria empresa pode ingressar numa LIDE aí, alegando diversas situações que podem complicar quem está sendo responsável pelo processo de licitação, então é mais do que nunca, é importante a gente reunir essas informações e ter um relatório conciso dessa empresa, pautar de fatos para a gente poder habilitar e aí habilitando, a gente tem grandes chances de ter uma condução contratual, uma prestação de serviço condizente com as nossas necessidades sem grandes problemas e uma vida útil contratual na margem total permitida por lei, mas a gente não tendo esses cuidados a gente pode ter o efeito inverso e aí trazer problemas, problemas não só administrativos, mas problemas também como LIDES trabalhistas e etc e tal, isso dá uma dor de cabeça, isso requer mão de obra da administração pública, a gente sabe que mão de obra hoje em dia está muito carente, então a gente tem que tentar se planejar dentro de um processo de contratação da melhor forma possível, nos cercarmos das melhores e reais informações possíveis para fazer uma contratação assertiva, que nos traga possibilidades de menos problemas.

Pergunta extra: Ainda com relação à Planilha de custo e formação de preços, a diligência, ela é realmente válida para verificar se aquilo que ela (empresa) diz que ela tem, que ela está dizendo que o preço dela da Planilha tem porque ela tem estoque ou alguma coisa assim, a diligência é um fator válido para essa análise?

Resposta: É um fator que ajuda, porque eu me lembro que com a empresa da Green de limpeza, a gente fez o processo de diligência, lá ela criou um cenário que aos olhos de quem foi fiscalizar estava condizente, mas com o decorrer do contrato em vigor, a gente foi verificando que não era bem essa situação, ou seja, o que foi possível se fiscalizar com os olhos e através de documentação foi feito, mas a gente pode ver que não foi suficiente para evitar alguns problemas no decorrer do contrato, como qualidade do material ofertado, que foi um dos grandes problemas que a gente teve, teve inúmeras reuniões para tentar ajustar, mas alguns pontos foram possíveis, outros não, mas trouxeram trabalho, requereram uma força de trabalho que, na verdade, se houvesse clareza do outro lado e responsabilidade e transparência mesmo do outro lado, a gente evitaria muita coisa, mas a gente sabe que a gente não pode contar com 100% do outro lado, a gente pode e deve contar com 100% do cumprimento do que é nos

exigido da nossa parte, a administração pública nesse processo de contratação, por isso a importância de se ter pessoas que tenham conhecimento, que tenham o jogo de cintura, que conheçam a legislação e que conheçam a realidade da instituição para poder unir as duas coisas e estabelecer as regras, as regras que devem ser cumpridas pelos futuros contratados e tendo isso facilita um processo de contratação mais assertiva, mas não quer dizer 100% de certeza, infelizmente, mas diminui as chances de ter erros e principalmente com a gestão de risco de erros insanáveis.

Resposta 5: Os riscos são grandes de eu precisar fazer um cancelamento de contrato, que agora me foge do termo técnico, uma rescisão contratual, porque deixou de cumprir algum elemento importantíssimo do contrato ou até algum elemento mais simples, porque aí fica muito a critério dos simples, a critério da administração, eleger como simples ou não, mas os mais graves, por exemplo, não pagar o salário, receber, mas não pagar os salários dos seus prestadores de serviços. A rescisão contratual é o pior, o rescindido contratual, porque se trata de uma prestação de serviço contínuo, eu preciso fazer uma nova contratação e uma nova contratação requer para ontem e esse para ontem eu não tenho mão de obra para fazer isso em um menor espaço de tempo. Então corre o risco de eu fazer uma contratação não assertiva, uma contratação que poderia ser menos custosa para a administração, uma contratação que pode me gerar prejuízos iguais ou até maiores, ou seja, as incertezas elas são maiores justamente por esse grau de emergência. A gente tem um regramento para a contratação dessa modalidade? Temos, mas é um regramento que, na verdade, ele acaba se tornando inferior à necessidade para se ter o serviço, para se prestar o serviço de pronto para a instituição, porque é um serviço continuado, ele precisa existir de qualquer forma. Então as chances de poder ocasionar problemas acabam sendo maiores, em que pese que esse tipo de contrato eles também têm um tempo menor, um tempo mais reduzido, mas mesmo nesse tempo reduzido eles podem me trazer problemas tão grandes quanto o que me fez rescindir o contrato com a primeira. Então assim, é danoso, é desastroso, por isso que um bom planejamento, uma boa contratação é certificando-se de todos os elementos legais, e a saúde financeira da empresa é essencial para uma contratação assertiva dentro da administração pública.

Resposta 6 e 6.1: Com certeza, ela pode ser extremamente danosa, porque a saúde da empresa não é condizente com o que foi apresentado, então nos seis primeiros, ou até em um ano mesmo, ela pode estar fazendo o pró-rata, o que eu chamo de pró-rata, cumprindo o que deve com uma garganta aqui, com a corda no pescoço e depois desse um ano, aí ela começa a mostrar realmente que a saúde financeira dela não estava condizente com o que ela apresentou lá no passado e aí começa a trazer problemas, começando a atrasar vale transporte, vale

alimentação, que em geral começa nesse aspecto, depois começa a não ter a mesma qualidade na entrega dos insumos necessários para esse contrato e por fim, ocasionando um atraso do pagamento dos salários e quando chega nesse ponto, a gente sabe que aí não tem mais como ajustar, o caldo já entornou de vez e aí é que se tem que se planejar uma contratação emergencial ou uma nova licitação diante de uma rescisão, acontece a rescisão e já está engatilhado o processo de nova contratação, para tentar fazer com que o serviço continue e continue dentro de uma aceitabilidade para a administração pública, mas é extremamente complicado essa situação.

Resposta 7: Atenua, né? Eu posso dizer que a gente sabe que, infelizmente, existem empresas não idôneas que aí recorrem a meios, através de apresentação de papéis não legais. A administração pública tem meios para tentar descobrir se ela não é? Existe, mas aí existem outras tantas licitações que é para a gente fazer o mesmo, que às vezes algumas coisas podem se passar, que não é o caso da gente. A gente consegue fazer essa distinção de uma forma bem clara, inclusive, somos enxergados pelo mercado como um dos órgãos mais exigentes e, ao mesmo tempo, cumpridores das suas obrigações, fatos esses que deixam a gente num degrau diferenciado dentro da administração pública. Os prestadores de serviços gerais gostam de trabalhar conosco porque pagamos em dia, mas, ao mesmo tempo, se ressentem porque cobramos o que precisa ser cobrado, que foi assinado e acordado entre as partes. Então, assim, tudo passa por tu saberes o que exigir, como exigir e essa pesquisa de preço vai ser um fator. Ela não vai te deixar 100% seguro de que tu executou uma excelente contratação. Isso vai se dar, isso vai se comprovar com o decorrer do contrato. Porque a gente também não pode esquecer que é uma relação contratual, onde existem partes, existe o dia a dia, que esse também é um fator que também influencia. Ah, o fator econômico, você está prestando corretinho, que você acordou, que você assinou, tá. Mas, também, esse trato no dia a dia a gente não pode esquecer, porque são pessoas que estão sendo envolvidas. Então, essa questão também, menos legal, ela também influencia. Então, a gente tem que ter um equilíbrio entre as coisas. Mas, uma boa cotação de preço, sem dúvidas nenhuma, atrelado a uma saúde financeira positiva da empresa e do órgão também, ela é essencial para ter a continuidade dessa saudável relação jurídica.

Resposta 7.1: É, é a saúde do contrato, no dia a dia da prestação do serviço. A tendência é essa.

Resposta 8:

Resposta 9: Olha, na verdade, assim, eu vou responder, porque hoje eu já não sou mais coordenadora da área. A época que eu estava à frente da coordenação da área era algo que era

relativamente novo para a administração pública como um todo e, conseqüentemente, para a Sudam. A análise de gestão de risco, ela era mais um proforme. Hoje, eu não consigo te dizer se essa área de gestão de risco, ela está sendo olhada com outros olhos, de uma forma mais cuidadosa, que deveria. Não só por já ter iniciado, já ter um histórico, já ter como se fazer uma avaliação das iniciais. Eu acredito que sim. Eu acredito que essa análise está sendo feita. Eu acredito que ela é essencial para uma boa contratação, porque ali, na gestão de risco, eu posso montar um cenário, eu posso montar uma mitigação para esse cenário ou uma situação que não faça com que aquilo ocorra. Então, eu conseguindo montar esse cenário e tendo esses dois caminhos, eu tenho como ter um percentual maior de tranquilidade na gestão desse meu contrato. E de que, se acontecer algo, eu tenho um caminho pré-formatado e, se surgir algo, eu tenho um caminho para sanar, para que isso nem aconteça. Mas, se mesmo assim vier a acontecer, de repente, o grau de consequência danosa vai ser menor do que se eu não tivesse realizado a gestão de risco. Então, a gestão de risco é essencial, não só para os contratos administrativos, mas para toda e qualquer atividade da administração pública. E, por os contratos administrativos envolverem recursos diretamente do erário, ela se torna essencial. Então, eu creio que sim, a Sudam já teve o seu período de aprendizado e, agora, ela detém certa expertise e está colocando em prática para tentar sanar os problemas. Mas, a gente não pode esquecer de um fator, que eu nem iria falar, mas eu vou falar. As interferências externas que acontecem dentro desses processos todos, que, às vezes, inviabilizam a continuidade dos contratos de uma forma mais harmônica. Isso, infelizmente, acontece. Não deveria, mas acontece. E aí, isso, os técnicos têm pouco a se fazer, ou quase nada a se fazer. Apenas cumprir, desde que não seja um ato ilegal. Não sendo ilegal, não tem problema nenhum. Mas, que no dia a dia do contrato, a gente vê que poderia ser executado de uma forma mais qualitativa e acaba não sendo por essas interferências externas.

Pergunta extra: O que pode se tomar interferência externa?

Resposta: São as indicações, porque nem sempre as pessoas que são indicadas têm a qualificação para aquela determinada função. Às vezes, as pessoas indicadas podem sim estar compondo o quadro, mas não necessariamente naquela função. Ela poderia ser aproveitada em algo até melhor, ou algo que não é o que inicialmente foi indicado, mas ela não precisaria ser descartada. Ela estaria em uma função no qual ela poderia dar o seu máximo, contribuir ainda mais com a instituição. Mas, que essa flexibilidade não é dada aos técnicos e acaba sendo necessário se cumprir da forma que foi tida a interferência. E aí é que há o prejuízo. Você ter a indicação é normal. Eu acho até saudável. Desde que o técnico possa ter a liberdade, pelo menos, de alocar essa indicação no melhor local. E não no local que foi pré-determinado. Por

quê? Porque nem sempre as pessoas se encaixam naquele local. E isso é um fator que dificulta a saúde contratual, a prestação com qualidade e a relação também entre contratado e contratada.

Resposta 10: É um processo cultural, eu acredito muito. O mercado, não digo na totalidade, mas boa parte ou um percentual considerável do mercado ainda acredita que a gente está ainda num sistema aonde as regras vinham da contratada para o contratado. Que é o que eu enxergo muito que acontecia no passado. Hoje em dia, eu acho que a gente está no conceito de contrato administrativo, onde ambos têm os seus deveres, as suas obrigações e são estabelecidos num contrato. No qual eu sei as minhas obrigações e os meus deveres, assim como quem me contrata também sabe as minhas obrigações e os meus deveres. Diante disso, a gente tem condições de deixar as coisas muito claras e como vai ser essa relação. Se essa relação vai ocorrer de uma forma flexível dentro dos exames da lei. Porque isso é possível sim, desde que você respeite a questão jurídica. Se você respeitar a questão jurídica, não há ato ilegal, e a própria legislação te dá essa possibilidade. E se ela te dá essa possibilidade, tem que usar essa possibilidade para que a longevidade do contrato ocorra. E acontecendo essa longevidade do contrato, é porque cada um está fazendo o seu papel, cada um está cumprindo o seu papel, tanto do contratado quanto do contratante.

Resposta 11: Aí você já contratou e você não conseguiu comprovar que ela não tinha esse contrato. Ele já existe, ele já está tocando, mas você viu, depois dessa contratação, que não é suficiente. Aí você traz prejuízos. Porque você, ao invés de estar se preparando para fazer um termo aditivo, você está se preparando para fazer uma nova licitação, com todas aquelas fases, com a pesquisa de preço, com a formulação de termos de referência, com a pesquisa da saúde financeira da empresa, ou seja, você está tendo um retrabalho. Por quê? Porque, infelizmente, não foi possível, com os elementos que a legislação te dispõe, de constatar aquela tua possível suspeita, ou, o que você não conseguiu visualizar, dentro dos documentos que foram apresentados e dentro da pesquisa que foi realizada pela empresa, que ela não tinha a saúde financeira necessária para honrar com aquele contrato. E aí você tem a execução do contrato prejudicado, a prestação do serviço prejudicada e a continuidade desse serviço, trazendo o retrabalho para a administração, que é custoso em termos de empregabilidade de mão de obra do servidor e econômica também.

ENTREVISTA 3:

Resposta 1: Sim, eu entendo que essas normativas conseguem abranger de forma geral essa categoria de empresa.

Resposta 2: A pesquisa de preço é uma ferramenta importante que o governo pode, através dela, regular o orçamento, alocar os recursos para os seus propósitos de contratação da administração direta ou indireta e, sobretudo, na questão da contratação com mão de obra exclusiva, onde há detalhes de custos que precisam ser aferidos em uma pesquisa bem efetiva.

Resposta 3: Os normativos já trazem uma parametrização que você vai definir com prioridade a pesquisa em painéis de preço governamentais. Quando isso não é possível, entendo que a pesquisa junto a empresas que efetivaram contratos com as administrações públicas diretas, contratos similares, é uma forma efetiva de poder aferir essa pesquisa de preço.

Resposta 4: Quando no processo licitatório é identificada uma planilha com essa característica, preços muito abaixo dos aferidos em relação também aos preços de mercado, a prudência pede que a área técnica e o pregoeiro solicitem diligências para aferir a exequibilidade daquela proposta junto ao licitante.

Pergunta extra: Essa diligência, então, ela vai poder auxiliar a unidade técnica e o pregoeiro para verificar a exequibilidade dessa planilha?

Resposta: Isso. Se houver indícios de que ela é inexequível, o pregoeiro e a área técnica tem essa prerrogativa de poder solicitar documentação e até informações junto a outros órgãos que já fizeram contratos com essa empresa, de modo a minimizar os riscos de uma contratação que possa gerar algum problema no futuro.

Resposta 5: O risco é de que, apesar de a Sudam poder contratar essa empresa, se ela sustentar que vai manter o contrato, o risco é de que, no decorrer da gestão contratual, ela apresente sintomas de que não vai honrar o seu compromisso diante da elevação de preços, diante dos seus custos que não foram devidamente mensurados lá no ato da licitação.

Resposta 6: Se essa implementação é inadequada, sim, ela aumenta esse risco. É um procedimento que, na verdade, já começa com uma boa pesquisa de preço, que leva em conta, de fato, qual é o objeto que a administração pretende contratar. Então, essa verificação dos itens, de fato, se aquele que a administração quer contratar atende ao que é solicitado, essa pesquisa detalhada é fundamental para que se tenha o parâmetro correto no momento em que for feita a licitação.

Resposta 6.1: Dentro do que foi falado, os problemas dessa implementação inadequada é o risco de se ter um preço que não reflita a realidade do mercado, empresas que não são idôneas ofereçam um preço muito abaixo, já que muitos entendem que apenas o critério de

menor preço é o principal e, na verdade, não é. E a administração, certamente, corre um grande risco de ter uma gestão precária, com a empresa apresentando falhas na sua execução contratual, que vai gerar interrupções e vai comprometer a qualidade desse serviço que a administração quer, precisa.

Resposta 7: Sem dúvida. Apesar de que a administração tem que ter a dosimetria de não exigir uma documentação excessiva, mas esse critério de qualificação técnica e financeira é primordial para que se tenha, de fato, no cenário da licitação, empresas que realmente tenham a aptidão, tenham a capacidade, com a comprovação que já executou esse serviço de outros contratos, contratos pretéritos, e que ela tenha uma boa saúde financeira, que não vai comprometer a execução desse contrato para a administração.

Resposta 7.1: Eu entendo que o resultado seria a segurança de que a administração está seguindo o rito com uma empresa que, de fato, vai cumprir com as exigências ali escritas no termo de referência e que vão garantir que o processo tenha a sua longevidade assim definida no termo de referência, inclusive com as prorrogações que gera onde a administração opta para não ter solução de continuidade.

Resposta 8: Os riscos são esses: a empresa, ao longo do contrato, começa a falhar na sua execução contratual, não pagar os benefícios para os empregados, não cumprir com a entrega de materiais, porque ela não fez essa mensuração correta quando ofereceu um preço inexecutável, embora ela tenha sustentado no momento do certame. Então, há um grande risco de os gestores terem uma dificuldade de manter esse contrato com a eficiência que é necessária.

Resposta 9: Política para minimização de riscos? Explicitamente, eu não conheço. Eu acredito que não tenha essa política de minimização de riscos. O que a gente procura ter é uma atenção se a área técnica vem fazendo as definições desde a elaboração do estudo técnico preliminar e se essas especificações vêm sendo atendidas e materializadas no termo de referência e também na elaboração do mapa de riscos. Se isso foi efetivamente realizado com o critério que é necessário, isso vai certamente trazer um benefício para a equipe da gestão contratual futuramente.

Pergunta extra: Então, no caso de não ter essa política de minimização de riscos, o que é feito para tentar mitigar esses riscos? O que a Sudam faz para tentar mitigar, não correr esse risco, para diminuir a incidência desse risco?

Resposta: Eu acredito que a Sudam tem procurado manter as áreas técnicas e as equipes que fazem parte desse processo de contratação devidamente treinadas, qualificadas. Há uma preocupação que acrescente às administrações de tentar manter essas equipes devidamente qualificadas com treinamento, para que ocorra essa minimização de riscos dentro daquilo que

são atribuições da área técnica e assim também como da área que procede com o certame licitatório.

Resposta 10: O devido estudo pela área técnica do objeto que a administração pretende contratar, a identificação de outros editais, de órgãos de referência, sem dúvida são uma forma de poder balizar, ter um parâmetro de que critérios devidamente necessários para a administração, eles vão nortear a Sudam de modo que ela tenha a segurança de ter critérios que vão garantir aquilo que ela pretende contratar, contudo com o cuidado de não trazer nenhuma exigência dentro do que o mercado hoje pode oferecer em termos de qualidade de serviço para a administração pública.

Resposta 11: Olha, concluindo tudo o que foi aqui falado, sem dúvida os impactos são de um contrato que talvez não chegue nem ao final da sua primeira gestão contratual, cause uma frustração de todo aquele processo que foi feito, desde o planejamento e a administração vai gastar um tempo para poder avaliar como é que a situação do contrato está, vai ter necessidade de procedimento operatório, paralelo a isso a administração diante da necessidade de manter aquele contrato vai ter que elaborar um novo termo de referência, um novo processo para contratar e isso aí gera um custo de tempo para a administração, então sem dúvida todos esses cuidados que foram aqui abordados eles são fundamentais para que a equipe da gestão contratual não se depare com situações que elas não querem, como uma gestão temerária e que essa qualificação técnica e financeira devidamente aferida e observada, fiscalizada ela vai minimizar ou então até evitar que haja impactos negativos para o cumprimento da gestão contratual do objeto que a administração pretende contratar.

ENTREVISTA 4:

Resposta 1: A gente realiza sim a pesquisa de preço, mas no caso de mão de obra exclusiva, a gente tem que compor a planilha de custo e formação de preço. Geralmente, quando a gente compõe, os preços já estão previstos nas convenções coletivas de trabalho, tipo, o salário já está fixado, vale transporte também já está fixado, vale alimentação está fixado, assim como os encargos. Porém, tem alguns itens dessa planilha de custo e informação de preço, que aí a gente tem que fazer uma pesquisa no mercado, porque são custos que às vezes dependem de cada empresa. Então, por exemplo, custos de substituição, a empresa que sabe qual é a rotatividade que ela tem. Então, geralmente esses preços variam, são os custos que variam na licitação, porque é inerente a cada empresa. Então, a gente faz uma pesquisa no site do comprasnet, nas licitações passadas com a administração pública, desses percentuais de custos

de substituição, de quanto que a empresa gasta com as questões das rescisões contratuais, devido a esses parâmetros que são inerentes. Porém, a maioria dos custos já estão previstos nas CCTs.

Resposta 2: Bom, a importância é minimizar o risco de ter uma empresa que a gente contrate, e ela dure pouco tempo na administração pública, porque se a gente licitar com um preço muito abaixo do mercado, corre o risco dessa empresa não suportar os custos do contrato e dar problema na execução contratual, na fiscalização, deixando de pagar funcionários, deixando de pagar décimo terceiro, deixando de pagar o INSS, o FGTS, e podendo causar o risco de o órgão público, a entidade pública ter a responsabilidade subsidiária e arcar com esses pagamentos no final.

Resposta 3: A composição, conforme está na IN, a gente utiliza a IN 05 de 2017. Os procedimentos lá que, no caso de serviços de mão de obra exclusiva, a gente constrói a planilha de custos e formação de preços, que nessa própria IN tem um modelo já lá estabelecido. Então, essa planilha tem os módulos, os salários, os encargos, os benefícios, os custos de substituição, lucro, tributos. Então, a gente vai buscar no mercado, fazer a pesquisa no mercado para construir essa planilha. Alguns custos já estão estabelecidos nas convenções coletivas, como já falei anteriormente, que são salários, encargos, porém o lucro da empresa, os custos de substituição, os custos para a rescisão contratual, de pagamento de aviso prévio, trabalhado, indenizado. Esse daí a gente busca fazer uma pesquisa em outras contratações que já teve anterior, para a gente ter um percentual de quanto é que a empresa gasta. A gente tira uma média, uma mediana, e compõe a planilha. Porém, esses custos são basicamente uma estatística, a estatística da empresa. Cada empresa sabe quanto é que gasta.

Resposta 4: Na fase de planejamento da contratação, a Sudam constrói sua própria planilha de formação de custo e publica isso junto com um edital de licitação. Essa planilha vai ser um parâmetro na licitação, porque essa planilha foi construída conforme os preços que são praticados no mercado. Então, quando o licitante apresenta uma planilha, um custo global na planilha muito inferior, aí a gente vai para diligências. Por exemplo, no caso de materiais, se a empresa apresentar um custo de materiais inferior a 50% do que a gente orçou ali, então a gente vai ter que abrir uma diligência para ver se a empresa tem condições de praticar aquele custo durante o período contratual todo. Então, a gente utiliza a nossa planilha de custo que a gente construiu na fase de planejamento da contratação. E ela é publicada também na licitação.

Pergunta extra: Essa diligência, efetivamente, consegue demonstrar que a empresa realmente tem aquele estoque, que ela tem as condições de fornecer os materiais?

Resposta: Se for um contrato de um ano, aí a empresa tem que demonstrar que ela tem um estoque considerado grande para suportar o volume do contrato. Então, a gente abre a diligência para a empresa demonstrar que tem esse estoque considerado volumoso, considerado para suportar o contrato, ou que ela apresente notas fiscais dos fornecedores dela que comprovem esse custo de fornecimento que ela está apresentando lá na licitação.

Resposta 5: Os riscos são a empresa não suportar o contrato, a Sudam ter uma responsabilidade subsidiária e solidária devido ao não pagamento de FGTS, INSS e demais verbas trabalhistas. E além de ter um custo administrativo elevado, porque a administração vai ter que abrir um procedimento apuratório e geralmente esses procedimentos apuratórios às vezes demandam muito de serviços administrativos, levando em consideração que muitos órgãos têm poucos servidores para poder lidar com isso.

Resposta 6 e 6.1: Sim, com certeza, porque se a pesquisa de preço for ruim na fase de planejamento, você pode estar colocando ali um preço com a licitação inexequível que a empresa não consegue arcar com aqueles custos e aí, às vezes, a empresa querendo ganhar licitação, às vezes até mesmo para ganhar atestados, ela acaba ofertando aquele lance na licitação, mas na execução contratual ela não vai cumprir e aí isso vai trazer problemas para a administração, justamente com a fiscalização contratual.

Resposta 7: Sim, colocando ali critérios de capacidade técnica da empresa, por exemplo, atestados de que ela tem experiência no mercado no fornecimento desses serviços. Geralmente, a gente bota ali uns três anos de experiência para a empresa apresentar um atestado de capacidade técnica que ela já fornece esse serviço. Isso daí reduz o risco de a gente pegar uma empresa inexperiente e que não vai executar um bom contrato. Com relação à qualificação econômico-financeira também sim, porque a empresa tem que suportar, tem que ter um capital de giro suficiente para ela poder justamente adequar ali a execução.

Resposta 7.1: Selecionar as melhores empresas que tenham experiência adequada na execução. Por mais que esses atestados rigorosos eles podem também restringir a competição, mas se a gente aplicar parâmetros adequados na aceitação desses atestados, a gente acaba selecionando as melhores empresas para poder prestar o serviço.

Resposta 8: O risco é de ela não ter o capital de giro suficiente para poder executar o contrato. Aí vai faltar material, ela não vai pagar funcionários diante de um possível atraso de pagamento da administração pública. Ela, não tendo capital de giro, vai atrasar o pagamento dos salários dos funcionários, gerando outros problemas. Não vai ter dinheiro para poder pagar a multa, a garantia, são esses os problemas.

Resposta 9: No planejamento da contratação, a gente elabora um mapa de risco que ali tem os possíveis riscos tanto na licitação quanto da gestão do contrato e da fase também de planejamento. E aí, naquele mapa de risco, a gente coloca ali o risco, a probabilidade, o impacto que isso pode gerar e as ações preventivas e as ações de contingência caso ele ocorra.

Resposta 10: Pois é, esses parâmetros eles já estão praticamente nos serviços mundiais exclusivos, eles já estão praticamente estabelecidos na IN-05/2017, e o parâmetro é, geralmente é uma empresa que tenha uns três anos de experiência no mercado.

Resposta 11: Os impactos é a abertura de processos apuratórios a empresa não tenha garantia contratual, a SUDAM sofrer um processo trabalhista e ter que arcar com os custos solidariamente junto com a contratada, além do custo administrativo elevado para a administração.

ENTREVISTA 5:

Resposta 1: Sim. Principalmente a primeira contratação normalmente é sempre pautada numa pesquisa de preço. O que fundamenta basicamente a pesquisa de preço, além de todos esses regramentos legais, em caso de mão de obra exclusiva, é a convenção coletiva da categoria, ela pesa bastante nessa tomada de decisão e se ela for uma convenção coletiva de mão de obras que são muito comuns de serem realizadas, facilita muito porque ela serve de parâmetro fundamentalmente, basicamente, para definir o padrão do que vai ser adquirido. E aí, alguns itens da contratação são muito específicos, e podem variar bastante de acordo com a contratação, é que se parte para o mercado de uma pesquisa. Por exemplo, geralmente quando se faz uma pesquisa de preço, o salário já está definido pela convenção coletiva, os benefícios em geral, os valores dos benefícios já estão definidos pela convenção coletiva. Então aquilo ali não vai variar, mas o preço do uniforme é um item de competitividade, que alguma empresa pode ofertar um preço menor para ter maior competitividade. Então aí o item uniforme geralmente é feito em uma pesquisa externa. Então assim, é feito uma mescla de valores para a definição do preço final que a Sudam vai contratar.

Resposta 2: Ela acaba sendo essencial, porque ela não dá um parâmetro de exequibilidade daquilo que de fato o mercado pratica com relação a alguns valores. Então assim, é importante que ela seja realizada e ela nos fundamenta. O fato de a convenção coletiva, do dissídio coletivo, dos acordos coletivos, já darem um excelente parâmetro de valores para a grande maioria dos profissionais, mas tem alguns elementos ali que são importantes e imprescindíveis. A exemplo do que está sendo discutido aqui é limpeza. Por exemplo, valores de insumo, os insumos de limpeza, eles pesam muito no valor final da nota fiscal e da

contratação, sendo que esses valores são resultado direto de competitividade. Se for uma empresa de grande porte, que tenha muitos contratos, que faça compras coletivas de grande porte, ela tende a dar preços menores. Então ela vai ter mais chance de vir. Só que ela não é parâmetro para que eu faça o meu preço com base no valor dela, porque aí eu excluo quem não tem condições de competir dessa forma, então ela é muito importante, ela fundamenta bastante, ela dá a lisura do processo.

Resposta 3: A legislação ainda é bem clara sobre quais são as metodologias que devem ser utilizadas e tudo. Então, basicamente, a gente aciona a empresa pelos mecanismos oficiais, a gente ainda utiliza o e-mail institucional, liga também solicitando, usa isso como parâmetro de contato e isso formalmente tem um modelo padrão de que texto deve ser enviado, um prazo mínimo de resposta, tudo isso previsto inclusive no critério. A pesquisa de preço, os regramentos legais determinam que a prioridade são compras, são outras compras já feitas pela administração pública como o parâmetro principal, o primeiro parâmetro. Então comparo com outras contratações já feitas. Mas, em alguns casos, só essa pesquisa acaba não nos atendendo, porque nem sempre as contratações, principalmente as de MO exclusiva, pautam tudo que a gente, de fato, precisa na nossa especificidade. Não necessariamente a compra de uma contratação de serviços de limpeza feita no estado do Amazonas vai me atender na integralidade aqui e vice-versa. Então, por mais que a pesquisa de preço eu pegue, compare com preços e contratações realizadas pela administração pública de outros locais, muitas vezes eu sou obrigado a ir para a gente externa. E aí a legislação também é clara, ela permite que eu mesкле uma funcionalidade à outra.

Resposta 4: A gente tenta trabalhar o máximo possível a identificação do bendito jogo de planilha. Ah, eu vou baixar o meu custo, eu vou aumentar o meu custo neste item aqui que eu sei que eu vou usar pouco e baixar aqui o contrário para que eu possa ter um valor mais competitivo. Então assim, na análise tudo isso tem que ser bem identificado e tem que ficar muito claro, porque a pesquisa justamente nos dá o parâmetro de valores para alcançar a exequibilidade. Já teve aqui vários casos em que as pessoas afundaram o preço de um item, que a gente sabia que aquele preço era muito distante do mercado e que foi preciso diligenciar até junto à empresa vencedora para saber se procedia a explicação que ela dava, que ela tinha um estoque muito grande, que ela tinha um fornecedor barato, apresentou nota fiscal com aquele valor, que de fato comprovava que ela tinha condições de cobrar aquele valor tão baixo. Então, são várias as medidas que são tomadas. Escapa alguma coisa? Escapa. É muito difícil de realmente dizer na íntegra, não, isso aqui é inexequível, você não vai conseguir cumprir, eu vou te desclassificar. Porque a empresa interessada, o licitante tem N argumentos para dizer que

não, eu consigo manter esse preço, apesar de que às vezes é meio que evidente que ele não vai conseguir. Mas ele usa de tantas argumentações, e nesse ponto eu acho a legislação ainda fraca, que a gente fica meio que sem poder mais contra-argumentar em cima de provas de exequibilidade, de que é aquele valor exequível, mas na medida do possível a gente sim, trabalha dessa forma.

Resposta 5: Ah, são vários. A contratação, pode-se dizer que a contratação, ela foi extremamente infeliz quando acontece esse tipo de coisa, que a Sudam contrata uma empresa que não vai ter condições de manter o preço que ela ofertou. Pode acontecer, já aconteceu, nós já temos essa experiência muito negativa, e é um transtorno muito grande, principalmente nos serviços que envolvem uma obra exclusiva, o que acontece muitas vezes. A empresa tem uma série de obrigações legais e trabalhistas. A legislação, ela implementa vários mecanismos de segurança, como a conta garantida, como a garantia contratual, a conta vinculada, que são mecanismos, e até mesmo a possibilidade de a gente fazer o pagamento direto ao contratado, ao terceirizado, em caso de atraso de pagamento de salários e outros benefícios. Também de articulação por todas essas experiências, e são bastante danosas para a casa. Aqui, com o caso de funcionário, o que acontece? Funcionário que está insatisfeito, o serviço fica..., a qualidade cai, o funcionário passa por dificuldades, e bem ou mal, são pessoas que hoje não são servidores da casa, mas são colegas de trabalho, estão trabalhando junto conosco, são pessoas que passam aqui no dia a dia, que nos conhecem, que limpam a área que a gente utiliza, limpam o espaço, o nosso espaço de trabalho, no exemplo do contrato de limpeza. Então, há sim uma proximidade, há um contato inerente ao convívio, e é muito difícil, diria que até doloroso, de ver muitas vezes um funcionário pagando pelo erro de uma empresa que não soube ser responsável em fazer uma proposta adequada ao mercado. A gente já passou por essa experiência e realmente os danos são grandes nesse sentido.

Resposta 6: Sim, totalmente. Uma pesquisa de preço bem feita, ela realmente nos ampara e nos dá lastro para poder chegar de fato no ato da licitação, no certame lá e dizer, não, o preço é inexequível, a qualidade não vai atender, você não vai ter condições de seguir esse contrato, você vai ser eliminado e vamos partir para o segundo concorrente, porque a proposta da licitação, em sua máxima hoje, a tônica maior ainda é muito o menor preço, mas isso não se reflete necessariamente na melhor qualidade. Então tem que ter essa dosagem de saber o que é o preço mais adequado, que tem mais vantajosidade econômica para a administração pública, sem perder o foco de que tem que ser um serviço feito de qualidade, tem que atender à demanda da casa, tem que atender a todos os parâmetros, os legais e também dar um suporte de possibilidade para o trabalhador contratado.

Pergunta extra: Então, no caso da pesquisa inadequada, ela vai impactar na longevidade do contrato?

Resposta extra e 6.1: Sim, vai sim. Uma pesquisa mal feita, que traz o parâmetro de preço que não permite que descarte propostas inexequíveis, abre o risco muito grande de uma empresa que não vai ter condições de manter o contrato, e o contrário também é possível. Se eu jogar um preço muito em cima, eu corro o risco de contratar alguém com sobrepreço e aí eu posso estar causando dano ao erário. Então a pesquisa é fundamental para essas duas vertentes aí, tanto para o mais quanto para o menos.

Resposta 7 e 7.1: A qualificação técnica, além de ela ter previsão editalícia, então assim, não estando qualificada ali, a pessoa já está inabilitada até para participar do certame, a empresa já está inabilitada para participar do certame, essa análise rigorosa, ela realmente respalda a administração. Primeiro, do ponto de vista legal, aqueles exigidos na IN, aquelas qualificações técnicas exigidas na IN, previstas ali, contempladas no edital, que têm que ser seguidas, já nos respaldam legalmente para alguma demanda judicial futura. Ah, porque lá atrás a Sudam foi falha nessa verificação. Então aqui realmente há uma verificação rigorosa. E de fato ela traz o filtro, ela filtra quem de fato está qualificado a prestar aquele serviço. Então, assim, são várias frentes a serem analisadas, mas a qualificação nos dá esse respaldo.

Resposta 8: Além dos riscos legais, se ela não atende à qualificação técnica e financeira e ainda assim ela for contratada, há o risco legal de responsabilidade junto à auditoria, junto à controladoria, junto à CGU, junto aos órgãos de fiscalização em geral, e sem falar da fragilização do próprio contrato. Se hoje eu aceito uma empresa cuja qualificação técnica e financeira dela não é adequada, eu corro o risco de lá na frente assumir a responsabilidade financeira por ter aceitado ela nessa condição. Se ela não tem lá aquele percentual, que justamente vocês da CLIC fazem essa análise, um percentual mínimo de lucratividade, enfim, não sei fazer aquele cálculo que vocês fazem, mas eu sei que existe esse critério. E esse critério tem que ser rigorosamente seguido, não tem jeito, porque se a empresa não alcançar aquele teto mínimo de alcance, há sim o risco dessa empresa vir a quebrar no meio do contrato, ela ser até isenta e a Sudam ter que assumir o ônibus e o custo, e o responsável por isso assumir necessariamente também a responsabilização por esse dano, esse prejuízo aí.

Resp: Uma política institucionalizada propriamente não, mas hoje com os normativos vigentes já existe toda uma tratativa prévia para a minimização dos riscos, tanto que a IN nº 05 já prevê desde 2017, o mapa de risco, a elaboração do mapa de risco e essa elaboração do mapa de risco que antes era manual, já é eletrônica dentro do sistema comprasnet e ela pode ser compartilhada inclusive com todas as unidades da federação, ou seja, hoje já há uma integração

de possíveis riscos de uma mesma contratação que podem ser replicados nas diferentes unidades do governo federal, então isso assim, ao meu ver, foi um ganho de até de compartilhamento de informações e de aplicabilidade de riscos, além do que, periodicamente, sempre a gente solicita nas unidades e tem sido até uma prática dentro da casa a capacitação dos servidores em análise de riscos, em cursos e capacitações nesse sentido. Já tem um tempinho que a gente não faz, mas a gente chegou a fazer aqui a elaboração de artefatos e também análise de riscos por parte dos colaboradores da casa. Então, política institucionalizada, um instrumento que dentro da Sudam os riscos vão ser tratados desta forma em contratos administrativos, ela não existe, mas existem muitas normatizações nesse sentido, então a política é praticada conforme previsto na normatização.

Resposta 10: Os critérios técnicos eles são, como já tinha dito anteriormente, eles são previstos na lei, na legislação, os critérios técnicos e financeiros são previstos na lei, sendo que, além da obrigatoriedade legal de a gente fazer a conferência, eles nos amparam em segurança para realmente minimizar, mas existem, em contrapartida, outras medidas que dão prioridade, por exemplo, para micro e pequenas empresas, então para essas há algumas excepcionalidades, o critério é um pouco diferente. É a questão da equidade, de tratar os diferentes de diferentes maneiras, de modo que todos tenham acesso à competitividade de maneira igual, para que todos tenham a oportunidade de vir. Então a garantia é tanto no quesito segurança, quanto no quesito de equidade no processo, isonomia para todos. Então é dessa forma, esse equilíbrio. A equipe não pode ser extremamente dura nessa análise, claro, à luz da lei sempre, mas também não pode ser diligente a ponto de passar aquilo que a lei não permite. Então há um equilíbrio aí na análise, e hoje nós temos uma equipe dentro do setor de licitações que é uma equipe muito experiente, que já faz isso há muitos anos. Os técnicos, a parte analista técnica aqui da casa mesmo que é mais recente, já temos sete anos de experiência nessa atividade, então assim, já há um equilíbrio, essa dosagem, essa análise prévia. É 100%? Não dá para dizer que não, vai filtrar 100%? Vai oportunizar 100% todo mundo? Vai ser justo sempre? Não, mas a tentativa é que seja o mais aproximado, possível, de manter esse equilíbrio, tanto pra não entrar empresas ruins, quanto pra não inibir demais boas empresas que, por não terem grande porte, talvez pudessem prestar um bom serviço. Sempre tem que ter esse equilíbrio nessa análise.

Resposta 11: Olha, os impactos para o cumprimento do contrato são basicamente aqueles que a gente meio que já adiantou aí na fala: serviços de má qualidade, atraso do pagamento de benefícios e salários, eventualmente alguma situação que envolva algum prejuízo realmente financeiro para a Sudam e até o risco de responsabilidade do servidor que foi

responsável por essa análise e não fez a análise adequada. Então eu aponto esses como os principais riscos aí que agora me vêm à mente para essa.

ANEXO

ANEXO A – Proposta de norma

MINUTA DE NORMA REFERENTE À FASE PREPARATÓRIA E À FASE DE SELEÇÃO DE FORNECEDOR (PESQUISA DE PREÇOS E QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA) RELATIVAS AOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO DE MÃO DE OBRA EXCLUSIVA NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - SUDAM

TÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A fase preparatória e a fase de seleção do fornecedor relativas aos processos de contratações de serviços com dedicação de mão de obra exclusiva no âmbito da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) obedecem ao disposto nesta norma.

Art. 2º Para os efeitos desta norma, considera-se:

I - amostra: parte representativa de uma população;

I - amostra homogênea: conjunto mínimo de três valores que apresentem baixa dispersão, assim considerada aquela cujo coeficiente de variação não seja superior a 25% (vinte e cinco por cento);

II - cesta de preços: conjunto de preços obtidos em pesquisas com fornecedores, diretamente ou por meio de catálogos, em sistemas de compras, em contratações vigentes da Administração Pública ou realizadas em até 180 (cento e oitenta) dias, de valores registrados em Atas de Registro de Preços ou contratações realizadas por entidades privadas;

III - coeficiente de variação: a razão entre o desvio padrão e a média de um conjunto de dados ou “amostra”. Considera-se desvio padrão a medida mais comum da dispersão estatística, mostrando o quanto de variação ou dispersão existe em relação à média. Um baixo desvio padrão indica que os dados da amostra estão mais próximos à média;

IV - desvio-padrão: medida mais comum da dispersão estatística, mostra o quanto de variação ou dispersão existe em relação à média (um baixo desvio-padrão indica que os dados da amostra estão mais próximos à média);

V - dispersão: variação de valores de uma amostra ou população entre si;

VI - média aritmética: medida obtida pela divisão entre a soma dos valores encontrados e sua quantidade;

VII – mediana: medida que indica o valor central de um conjunto de dados de uma amostra ordenados do menor para o maior.

VIII - mercado: conjunto de potenciais fornecedores do objeto pretendido na licitação;

IX - pesquisa de preços: procedimento que estabelece o preço de referência, incluindo critérios de priorização na seleção dos valores obtidos, coleta, validação, crítica e análise de preços disponíveis, para permitir avaliação justa e realista da vantajosidade da contratação;

X - população: conjunto de todos os preços de um bem ou serviço que se pretende adquirir ou contratar;

XI - preço ou valor de referência: aquele utilizado pela Administração como parâmetro obrigatório para orientar:

a) o julgamento da licitação;

b) a aferição da vantajosidade em aquisições realizadas por meio de registro de preços, em atas próprias do órgão ou decorrente de adesões realizadas; e

c) a aferição da vantajosidade em prorrogações ou alterações contratuais efetuadas;

XII- preços públicos ou preços praticados: aqueles praticados em órgãos e/ou entidades da Administração Pública, podendo ser obtidos por qualquer meio que garanta a segurança e fidelidade das informações coletadas; analisadas;

XIII - valores discrepantes: valores que destoam do conjunto;

XIV - cesta de preços aceitáveis: conjunto de preços obtidos junto a fornecedores, pesquisas em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas;

XV - preço estimado: valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, devendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexequíveis, os inconsistentes e os excessivamente elevados;

XVI - preço máximo: valor de limite que a Administração se dispõe a pagar por determinado objeto, levando-se em consideração o preço estimado, os aspectos mercadológicos próprios à negociação com o setor público e os recursos orçamentários disponíveis;

XVII - serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra: serviços em que o modelo de execução contratual exija, entre outros requisitos, que os empregados do contratado fiquem à exclusiva disposição do contratante, sem compartilhamento de recursos humanos e materiais para execução simultânea de outros contratos, e sob a fiscalização do

contratante quanto à distribuição, controle e supervisão;

XVIII - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral;

XIX - autoridade competente: responsável pela licitação pública e pela celebração do futuro contrato, conduzindo diretamente a fase interna, decidindo os pedidos de impugnação ao edital, os recursos contra atos da comissão de licitação ou do pregoeiro, bem como sobre a homologação final do processo;

XX- equipe de planejamento da contratação: conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros; e

XXI - fator de economicidade (fator K): corresponde à razão entre o custo total de um trabalhador pago pela Administração à contratada e o valor pago pela contratada ao mesmo trabalhador a título de remuneração.

Art. 3º A pesquisa de preços tem as seguintes funções:

- I - fixar o preço estimado e justo que a Administração está disposta a contratar;
- II - delimitar os recursos orçamentários necessários à licitação;
- III - definir a modalidade licitatória;
- IV - auxiliar na apuração da necessidade de realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens ou lotes de licitação cujo valor se enquadre nos limites previstos na legislação;
- V - identificar sobrepreços em itens de planilhas de custos;
- VI - identificar jogos de planilhas;
- VII - conferir maior segurança na análise da exequibilidade da proposta ou de itens da proposta;
- VIII - impedir a contratação acima do preço praticado no mercado;
- IX - servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas;
- X - garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
- XI - auxiliar o gestor a identificar a necessidade de negociação com os fornecedores, sobre os preços registrados em ata, em virtude da exigência de pesquisa periódica;

XII- servir de parâmetro nas renovações contratuais;

XIII - subsidiar decisão do pregoeiro para desclassificar as propostas apresentadas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital;

XIV - auxiliar na identificação de vantagem econômica na adesão a uma ata de registro de preços;

XV - auxiliar na definição dos critérios de recebimento do objeto a ser contratado; e

XVI - auxiliar a justificativa de preços na contratação direta.

TÍTULO II

DA ANÁLISE E DO TRATAMENTO DE RISCOS

Art. 4. A análise de riscos tem por objetivo identificar, avaliar, tratar, prevenir e mitigar potenciais eventos ou situações que possam pôr em risco o alcance dos objetivos da contratação.

Art. 5. Para as contratações de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra, a análise de riscos deverá contemplar o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) por parte do contratado.

§ 1º Para o tratamento dos riscos previstos no caput deste artigo, poderão, motivadamente, ser adotados os seguintes controles internos:

I - exigência de caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;

II - retenção de pagamento da fatura mensal, em valor proporcional ao inadimplemento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS, até que a situação esteja regularizada; e

III - pagamento direto das verbas trabalhistas aos empregados, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado, em caso de inadimplemento.

Art. 6. Os procedimentos relativos à análise dos riscos das contratações, de processos de trabalho ou de contratações específicas serão definidos em ato normativo próprio, que disciplinará as responsabilidades e o modo de documentação nos processos de contratação.

Parágrafo único. A regulamentação das práticas de gestão de risco levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação e poderá contemplar,

de modo conjunto e integrado, os controles associados às linhas de defesa previstas no art. 169 da Lei nº 14.133, de 2021.

TÍTULO III DA FASE PREPARATÓRIA

CAPÍTULO I DA PESQUISA DE PREÇOS

Art. 4º A pesquisa de preços será realizada em observância às orientações contidas nesta norma e mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; e

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

§ 1º Os parâmetros poderão ser utilizados de forma combinada. Incisos I e II.

§ 2º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos

§ 3º A impossibilidade de utilização preferencial dos parâmetros previstos nos incisos I

e II deverá ser justificada e comprovada mediante a juntada dos documentos respectivos.

§ 4º A pesquisa de preços realizada exclusivamente com a utilização do parâmetro previsto no inciso IV somente será admitida quando comprovada a inviabilidade de utilização dos parâmetros previstos nos incisos I, II e III.

Art. 5º Na pesquisa realizada diretamente com fornecedores deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão; e

e) nome completo e identificação do responsável pela proposta comercial;

III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 6º desta norma, com vistas a melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não

enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do Art. 4º desta norma.

Parágrafo único. Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.

CAPÍTULO II

DOS CRITÉRIOS PARA PESQUISA DE PREÇOS

Art. 6º Para a realização da pesquisa de preços, deverão ser observadas as especificações ou descrições do objeto a ser contratado e, sempre que possível, os critérios abaixo:

I - o quantitativo total do objeto;

II - a localização geográfica da prestação de serviço;

III - a influência da sazonalidade no preço do objeto;

IV - as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de execução do serviço, formas e prazos de pagamento, garantias exigidas;

V - desempenho estabelecido por indicadores para os serviços;

VI - níveis de serviço exigidos;

VII – garantia;

§ 1º Deverá ser avaliada de forma crítica a pesquisa de preços obtida no Painel de Preços de Referência, comparando o objeto e outros critérios que podem influenciar o preço.

§ 2º No caso de previsão de matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar a taxa de risco compatível com o objeto da licitação e os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com a metodologia estabelecida no Caderno de Logística, elaborado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

CAPÍTULO III

DA FORMALIZAÇÃO DA PESQUISA

Art. 7º A pesquisa de preços deverá ser formalizada no próprio processo de contratação e conterá:

I - a descrição do objeto a ser contratado;

II - a identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - a caracterização das fontes consultadas;

IV - a série de preços coletados;

V - o método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - as justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - a memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte;

e

VIII - a justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta.

CAPÍTULO IV

DA METODOLOGIA DA PESQUISA

Art. 8º Serão utilizados como métodos para obtenção do preço estimado a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata esta norma.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Com base no tratamento de que trata o caput, o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.

§ 3º Para a desconsideração dos valores inexecutáveis, inconsistentes ou excessivamente elevados deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 5º Excepcionalmente, mediante justificativa e autorização da autoridade competente da unidade requisitante responsável pela pesquisa, serão admitidas outras metodologias para a obtenção do preço de referência distintas daquelas previstas no caput, assim como pesquisas com menos de 3 (três) preços.

§ 6º Quando o preço estimado for obtido com base única no inciso I do art. 4º desta norma, o valor não poderá ser superior à mediana do item nos sistemas consultados.

CAPÍTULO V

DA HOMOGENEIDADE DA AMOSTRA

Art. 9º. Para avaliar a homogeneidade da amostra, deverá ser adotado o Coeficiente de Variação.

§ 1º Valor menor ou igual a 25% (vinte e cinco por cento) será considerado que a amostra é homogênea.

§ 2º Valor maior que 25% (vinte e cinco por cento) será considerado que a amostra não é homogênea.

CAPÍTULO VI

DO PREÇO DE REFERÊNCIA

Art. 10. Para a obtenção do preço de referência, serão utilizados como metodologia:

I - a média aritmética quando o Coeficiente de Variação for menor ou igual a 25% (vinte e cinco por cento);

II - a mediana quando o coeficiente de variação for maior que 25% (vinte e cinco por cento);

III - a média saneada quando há uma avaliação crítica dos preços obtidos na pesquisa, a fim de descartar valores que apresentem grandes variações em relação aos demais, definindo-se que:

a) em uma amostra homogênea, o preço de referência será a média aritmética do conjunto; e

b) em uma amostra heterogênea, os valores acima do Limite Superior (Média + Desvio Padrão) e abaixo do Limite Inferior (Média – Desvio Padrão) devem ser eliminados e deve ser calculado um novo Coeficiente de Variação, repetindo-se este procedimento até que o valor seja igual ou inferior a 25% (vinte e cinco por cento), e, então, o preço de referência será a média aritmética do subconjunto; e

IV - o menor dos preços quando por motivo justificável não for mais vantajoso fazer uso da média ou mediana.

Parágrafo único. O cálculo do preço de referência deverá incidir sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais parâmetros previstos nesta norma, desconsiderados os preços inexequíveis e os excessivamente elevados.

CAPÍTULO VII

PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO DE MÃO DE OBRA EXCLUSIVA

Art. 11. Na pesquisa de preço relativa às contratações de prestação de serviços com dedicação de mão de obra exclusiva com substituição do posto terceirizado, aplica-se o disposto na Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 26 de maio de 2017, ou outra que venha a substituí-la, observando, no que couber, o disposto nesta norma.

Art. 12. Para subsidiar a comprovação de que o valor do contrato de serviços continuados permanece economicamente vantajoso para a Administração, com a finalidade de

viabilizar a prorrogação do respectivo prazo de vigência, a unidade requisitante deverá observar:

- o fator K estabelecido para o tipo de serviço, admitindo-se os seguintes limites: para serviços de operação de infraestrutura e atendimento aos usuários de TIC: 2,35;

- a) para serviço de limpeza/ conservação com entrega de materiais: 3,00 a 3,70; e

- b) para demais serviços terceirizados administrativos: 2,5 a 2,7;

- II - os limites previstos pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;

e

- III - as regras gerais estabelecidas nesta norma, bem como as diretrizes estabelecidas para a pesquisa de preços nos termos do Anexo IX da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 2017.

Art. 13. Após a realização da pesquisa de preço ou produção do orçamento, o gestor responsável deverá apresentar o resultado dos trabalhos desenvolvidos e os valores encontrados.

§ 1º A Planilha Comparativa de Preços deverá conter, no mínimo, a descrição do objeto, quantidade solicitada, valores de cada fonte pesquisada, valor final unitário, valor final total, data da elaboração, nome, matrícula, seção e assinatura do responsável.

§ 2º O gestor responsável deverá produzir manifestação circunstanciada por meio de Nota Técnica sobre a pesquisa de preço ou orçamento elaborado, registrando todos os fatos observados, por exemplo, os critérios adotados, a metodologia para definir o preço estimativo,

referencial ou máximo tratados nesta norma, bem como, o critério de aceitação de proposta.

Art. 14. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, salvo na hipótese de licitação cujo critério de julgamento for por maior desconto.

TÍTULO IV

DA FASE DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

CAPÍTULO I

DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Seção I

Disposições Gerais

Art. 15. As exigências relativas à qualificação técnica devem evidenciar o domínio, pelo licitante, dos conhecimentos e das habilidades mínimas que o tornem apto a executar satisfatoriamente o objeto do futuro contrato.

Parágrafo único. A qualificação técnica compreende a qualificação técnico-operacional e a qualificação técnico-profissional.

Art. 16. O edital poderá prever, para aspectos técnicos específicos, que a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado, no total, a 25% do objeto a ser licitado.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no **caput** deste artigo, é possível que mais de um licitante apresente atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado.

Seção II

Da qualificação técnico-operacional

Art. 17. A exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional dos licitantes deverá ser efetuada mediante a apresentação de certidões, atestados ou declarações e deverá observar as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, definidas em instrumento convocatório, bem como guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

§ 1º A relevância da parcela e o valor significativo do objeto estarão caracterizados, em regra, quando o valor individual for igual ou superior a 4% do valor estimado da contratação.

§ 2º A relevância pode ser definida, excepcionalmente, por meio de critérios de

natureza técnica, hipótese em que o valor individual pode ser estabelecido, no instrumento convocatório, abaixo do limite referido no parágrafo anterior.

Art. 18. A qualificação técnico-operacional será comprovada por meio da apresentação de um ou mais atestados, certidões ou declarações de capacidade técnica expedidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, que demonstrem que o licitante executa ou executou contratos em atividades pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, que correspondam a até 50% do quantitativo previsto no edital de licitação, consideradas as parcelas de maior relevância e valor significativo.

§ 1º Para fins de comprovação da capacidade técnica estabelecida no **caput** deste artigo, deverá ser aceito o somatório de certidões, atestados ou declarações, desde que reste demonstrada a execução concomitante dos serviços.

§ 2º Poderá ser vedado o somatório de certidões, atestados ou declarações, excepcionalmente, se a solução prejudicar a efetiva comprovação de aptidão técnico-operacional no caso concreto, devendo as razões técnicas constarem obrigatoriamente no estudo técnico preliminar.

Art. 19. Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão, atestado, declaração, cópias de contratos ou outros documentos idôneos que demonstrem que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a três anos.

§ 1º Deverá ser aceito o somatório dos documentos relacionados no **caput** deste artigo, sendo os períodos concomitantes computados uma única vez.

§ 2º Somente deverão ser aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou decorrido no mínimo um ano do início de sua execução, exceto se houver sido firmado para ser executado em prazo inferior.

Art. 20. Poderá ser exigida a indicação das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação.

Art. 21. Para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional, o edital de licitação poderá exigir ainda a apresentação dos seguintes documentos:

I - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;
e

II - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

Seção III

Da qualificação econômico-financeira

Art. 22. Na contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, a qualificação econômico-financeira será fixada mediante comprovação:

I - de Índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a um;

II - de Patrimônio Líquido (PL) igual ou superior a 10% do valor da proposta;

III - de que um doze avos do valor total dos contratos firmados com a administração Pública e com a iniciativa privada, vigentes na data da sessão pública de abertura do processo licitatório, não é superior ao Patrimônio Líquido do licitante; e

IV - de Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (CG) (Ativo Circulante - Passivo Circulante) igual ou superior a 16,66% do valor da proposta, deduzidos os insumos de serviços.

Art. 23. A mensuração dos indicadores de qualificação econômico-financeira será realizada por meio de dados obtidos:

I - nos dois últimos balanços patrimoniais exigíveis na forma da lei e de regulamentos na data de realização da licitação, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios;

II - nas duas últimas Demonstrações do Resultado do Exercício (DRE) apresentadas na forma da lei; e

III - na relação de contratos firmados com a iniciativa privada e com a Administração Pública, vigentes na data da sessão pública de abertura do procedimento licitatório, contendo o nome do contratante, o CNPJ, a data de assinatura do contrato, a vigência e o valor anual do contrato, ou, se o contrato tiver sido assinado com vigência inferior a doze meses, o valor total do contrato.

§ 1º Os indicadores previstos no edital serão calculados por exercício, de forma a apresentar dois conjuntos de indicadores relativos a cada período a que se referem as demonstrações contábeis.

§ 2º As empresas licitantes criadas no exercício financeiro da licitação poderão substituir os demonstrativos contábeis pelo balanço de abertura, hipótese em que não se aplica o disposto no parágrafo anterior.

§ 3º Caso o valor total da relação de contratos mencionada no inciso III do **caput** deste artigo apresente divergência percentual superior a 10%, para mais ou para menos, em relação ao valor da receita bruta apresentado na DRE, a relação de contratos deverá estar acompanhada

das devidas justificativas a respeito da divergência.

§ 4º O edital fixará prazo para apresentação das justificativas de que trata o parágrafo anterior, quando não forem entregues concomitantemente à documentação exigida no processo licitatório.

§ 5º Os documentos previstos nos incisos deste artigo poderão ser atualizados por índices oficiais quando encerrados há mais de três meses da data da sessão pública de abertura do processo licitatório.

§ 6º No caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de dois anos, os documentos referidos nos incisos I e II do **caput** deste artigo limitar-se-ão ao último exercício.

Art. 24. Havendo a possibilidade de participação de consórcio na licitação, o instrumento convocatório deverá estabelecer acréscimo de 10% a 30% sobre o valor exigido relativo à habilitação econômico-financeira para licitante individual.

§ 1º A determinação do percentual de acréscimo ou a ausência de sua incidência deverá ser devidamente justificada nos estudos preliminares.

§ 2º Para efeito de habilitação econômico-financeira será admitido o somatório dos valores de cada consorciado.

TÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 26. Caberá à Diretoria de Administração aprovar a instrução processual relacionada de pesquisa de preço para contratações de serviços com dedicação de mão de obra exclusiva.

Art. 27. As unidades administrativas responsáveis pela pesquisa de preço deverão adotar o preço de referência obtido com base em uma “cesta de preços aceitáveis” e tratamento crítico dos dados.

Art. 28. A equipe de planejamento de cada processo instrumentalizará os processos com dedicação de mão de obra exclusiva com os artefatos necessários que permitam aferir a pesquisa junto ao mercado ou a elaboração do orçamento de referência, bem como com as exigências de qualificação técnica e qualificação econômica-financeira para a licitação.

Art. 29. Os casos omissos serão tratados pela Diretoria de Administração.