

A eficácia da prestação de serviços contínuos licitados pela modalidade pregão contratados pelo menor preço

Cristiane Tomaz de Carvalho Ferreira (FMN) - criscarvalho@safeeletronica.com.br

Marco Tullio de Castro Vasconcelos (UFPE) - mtullio2@gmail.com

Resumo:

O artigo é um estudo de caso realizado na Caixa Econômica Federal para investigar se existe eficácia nos contratos de prestação de serviços contínuos licitados pela modalidade pregão e verificar se o critério de contratação baseado no menor preço explica os cursos anormais destes contratos. Foram verificados por ficha de observação os contratos licitados pela modalidade pregão entre 2008 e 2012, e que 20,41% destes contratos tiveram rescisões antecipadas e foram homologados com valores inferiores a 25% do preço estimado. O órgão aplicou aos contratos, as sanções de penalidades conforme a Lei 8666-93. Foi observado que existiam mais 31,97% do total dos contratos que foram homologados com preços inferiores aos 25%, os quais, no entanto, ainda não foram rescindidos antecipadamente. Aplicou-se um questionário de múltipla escolha respondido pelos gestores operacionais sobre a satisfação do serviço prestado nestes contratos e, de acordo com suas respostas, chegou-se à conclusão de que existem 23,40% de chances destes serem cancelados antecipadamente devido a não cumprimentos de diversas cláusulas contratuais. Da amostra pesquisada, chegou-se ao número de 43,81% de contratos de prestação de serviços homologados com preços inferiores a 25% do preço estimado, os quais podem ser ineficazes e gerar danos ao erário público. As exigências na qualificação técnica do edital devem ser mais rígidas, ou deve-se aplicar critério de avaliação de classificação por preço e técnica. Sugere-se efetuar outras pesquisas em outros órgãos públicos e verificar se esse percentual ocorre nos contratos de serviços contínuos e assim criar um padrão de eficácia.

Palavras-chave: *Eficácia. Licitação. Pregão*

Área temática: *Custos aplicados ao setor público*

A eficácia da prestação de serviços contínuos licitados pela modalidade pregão contratados pelo menor preço

RESUMO

O artigo é um estudo de caso realizado na Caixa Econômica Federal para investigar se existe eficácia nos contratos de prestação de serviços contínuos licitados pela modalidade pregão e verificar se o critério de contratação baseado no menor preço explica os cursos anormais destes contratos. Foram verificados por ficha de observação os contratos licitados pela modalidade pregão entre 2008 e 2012, e que 20,41% destes contratos tiveram rescisões antecipadas e foram homologados com valores inferiores a 25% do preço estimado. O órgão aplicou aos contratos, as sanções de penalidades conforme a Lei 8666-93. Foi observado que existiam mais 31,97% do total dos contratos que foram homologados com preços inferiores aos 25%, os quais, no entanto, ainda não foram rescindidos antecipadamente. Aplicou-se um questionário de múltipla escolha respondido pelos gestores operacionais sobre a satisfação do serviço prestado nestes contratos e, de acordo com suas respostas, chegou-se à conclusão de que existem 23,40% de chances destes serem cancelados antecipadamente devido a não cumprimentos de diversas cláusulas contratuais. Da amostra pesquisada, chegou-se ao número de 43,81% de contratos de prestação de serviços homologados com preços inferiores a 25% do preço estimado, os quais podem ser ineficazes e gerar danos ao erário público. As exigências na qualificação técnica do edital devem ser mais rígidas, ou deve-se aplicar critério de avaliação de classificação por preço e técnica. Sugere-se efetuar outras pesquisas em outros órgãos públicos e verificar se esse percentual ocorre nos contratos de serviços contínuos e assim criar um padrão de eficácia.

Palavras-chave: Eficácia. Licitação. Pregão.

Área Temática: Custos Aplicados ao Setor Público

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993, e suas alterações, legaliza o processo de licitação e trata do procedimento administrativo formal no qual a Administração Pública elabora editais, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo origem demandada da necessidade de contratação de serviços complementares às atribuições operacionais da Administração Pública.

O artigo 3º do Decreto 3.555/2000 determina que os contratos para aquisição de bens e serviços comuns da Administração Pública, sejam preferencialmente precedidos por licitações na modalidade de pregão, para garantir através de competitividade justa a aquisição mais econômica, segura e eficiente.

O processo de licitação segue os princípios que regem os atos da Administração Pública que são: o princípio da legalidade, da finalidade, da isonomia, da moralidade administrativa e da publicidade, que se propõe tornar a Administração Pública transparente, possibilitando o seu controle (Meirelles, 1997).

Além desses princípios constitucionais, é função da licitação selecionar para a Administração a proposta com preço e condições mais vantajosas, obedecendo aos princípios, da probidade administrativa, da vinculação ao edital de convocação, do julgamento objetivo e da impessoalidade (Brasil, 1993).

A Constituição Federal de 1988 significou um grande avanço em nosso país, como na questão dos direitos sociais e individuais. Em 1998, houve uma revisão com alterações significativas para Administração Pública, na qual foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Ela estabeleceu a adoção do Princípio da Eficiência na Administração Pública brasileira possibilitando várias inovações na área pública. Entre elas, pode-se citar o Princípio da Eficiência:

“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** [...]”

[...] o Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros (Meirelles, 2002:94).

Moraes (2000) diz que o princípio da eficiência obriga a Administração direta e indireta e seus agentes a prática do bem por meio do manejo de suas competências de maneira imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre almejando a qualidade, bem como adotando os critérios necessários para melhor utilização dos recursos públicos, ou seja, princípio da boa administração.

O artigo 74 da Constituição Federal traz o tema de Controle Interno para a Administração Pública e sofreu muita influência da Ciência da Administração, a qual menciona a eficiência e eficácia. Na redação da EC 19 se deu outra realidade. O que se buscava era a modernização da administração pública. Uma mudança de paradigmas do modelo burocrático, que se preocupava principalmente com meios, para o modelo gerencial, com ênfase em resultados.

Os conceitos de eficiência e eficácia normalmente são confundidos. Unir os dois conceitos é essencial para o cumprimento de objetivos, porém, nem sempre é fácil. A eficiência é fazer a coisa de forma certa e contribuir para a eficácia, é fazer bem feito as ações a serem realizadas, é fazer mais com o mínimo de recursos possíveis. Já eficácia é atingir o objetivo, é cumprir as metas propostas, é a relação entre os resultados almejados e os previstos.

Baseado no princípio da economicidade e eficiência, as contratações públicas dão mais importância à eficiência e deixam de lado a sua eficácia. Não resta dúvida de que o pregão agiliza o processo burocrático, mas existe a possibilidade de não estar sendo levada em consideração a qualidade dos serviços adquiridos. Nem sempre a proposta de menor preço é a mais vantajosa, pois um serviço de má qualidade pode ser bem mais lesivo ao erário público do que a contratação por um preço um pouco maior.

O princípio da economicidade está previsto no art. 70 da CF/88 e diz que a administração pública deve, ao contratar prestação de serviço ou compra de bens públicos, unir qualidade, celeridade e sempre ao menor custo.

A introdução do Princípio da Eficiência significa um norte, um estímulo, uma indicação de caminho para a Administração Pública. Ela satisfaz tanto o controle, quanto exige resultados.

Na área da Nova Economia Institucional, existem alguns pressupostos como: assimetria de informação, oportunismo, racionalidade limitada e custos de transação, que podem afetar a eficiência do processo de licitação, gerando a insatisfação contratual. Esta insatisfação dos contratos Administrativos se caracteriza pela não renovação ou rescisão de contratos de serviços contínuos que a legislação permite que sejam renovados em períodos sequenciais de até 60 (sessenta) meses conforme artigo 57 parágrafo II da Lei 8.666/93 (Valle e Filho, 2001).

No entendimento de Amaral (2002), o princípio contido no art. 37 da CF aborda apenas o conceito de eficiência, não englobando o da eficácia. A própria Constituição reconhece a diferença entre eficiência e eficácia. É o que fica patente com a leitura do artigo

74, que trata de um sistema de controle interno integrado entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, inciso II: “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à **eficácia e eficiência** da gestão orçamentária, [...]”

Ainda na visão de Amaral (2002), não se pode admitir que a Constituição reconheça a distinção entre conceitos em um artigo e não o faça em outro. Assim, verifica-se que a CF, ao tratar do princípio da eficiência, não faz menção à eficácia.

Um Estado não pode ser eficiente e ao mesmo tempo ineficaz. O que se observa em diversos artigos que tratam do assunto, tais como os escritos por Castro (2012), Nóbrega (2012) e Fernandes (2012), é que a licitação homologada via modalidade pregão para prestação de serviços contínuos são eficientes nos preços, mas não são eficazes em sua qualidade. Ocorre recontração por falta da eficácia (cancelamento e abertura de uma nova licitação), que torna o pregão ineficiente, visto que os custos para uma nova abertura de processo licitatório é alta e muitas vezes essa demora deteriora o patrimônio público.

Deste modo, o objetivo geral da pesquisa foi investigar se existe eficácia na prestação de serviços contínuos licitados pela modalidade pregão verificando se o critério de contratação baseado no menor preço pode explicar anormalidades nos contratos.

O trabalho ainda procurou identificar o quantitativo das punições legais, cancelamentos de contratos e não recontrações; Investigar motivos do cancelamento dos contratos ou não recontrações; verificar se a execução de serviços prestados por empresas que foram vencedoras em certames licitatórios com valores inferiores a 25% do valor estimado está sendo satisfatória, e verificar se o monitoramento de contratos em situação de risco tem apontado para ações que conduz a rescisões antecipadas.

Não foi questionada nesta pesquisa a eficiência do pregão quanto às suas vantagens em relação à sua utilização para compra de bens, mas se o seu uso o torna ineficiente junto à contratação de serviços contínuos na administração pública, uma vez que não existindo amostra deste tipo de contratação, só se sabe que o serviço contratado não é eficaz depois de algum tempo do serviço prestado.

2. REVISÃO DE LITERATURA

A Constituição Federal prevê no seu artigo nº 37 que todas as compras ou serviços para o setor público sejam feitas preferencialmente via licitação, para que seja garantida transparência durante o processo, evitando assim desperdícios e desvios de recursos.

Licitação pública pode ser definida como: “[...] procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública opta pela oferta mais vantajosa para a celebração de contrato de seu interesse” (Maurano, 2004:2).

Existem de acordo com a Lei de Licitações 8666/93 no seu artigo 23, várias modalidades de compra, entre elas: Convite, Tomada de Preços e Concorrência. A modalidade pregão foi instituída pela Lei 10520/2002 e o Decreto Lei nº 5450/05 instituiu o pregão em sua forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns.

O Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

A Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

A Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

De acordo com Motta (2002), o pregão no Brasil é um instrumento utilizado pelo setor público para comparar e selecionar propostas de bens e serviços, oportunidade em que as ofertas são apregoadas em sessão pública, com presença de interessados e onde lances podem ser continuamente melhorados.

O Decreto 5450/05 em seu artigo 2º, parágrafo 1º, “considera bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”. O artigo 6º trata que o pregão não poderá ser eletrônico para contratações de obra e serviços de engenharia.

O pregão foi oficialmente instituído por meio de Medida Provisória nº. 2.026 de 28 de julho de 2000, regulamentado pelo Decreto nº. 3.555 de 08 de agosto de 2000, que o inseriu no âmbito da União dando origem a atual Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002 e permitiu que o governo Federal estendesse esta nova modalidade de licitação pública também para o âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Com o advento do Decreto nº. 5.450 de 31 de maio de 2005 foi regulamentado o pregão realizado por meio eletrônico.

O Pregão começou a ser utilizado em 2000 para reduzir os custos e agilizar a realização de licitações e contratação de bens e serviços realizados pelos órgãos públicos com empresas privadas, sem limite de valor para sua utilização. Por ter natureza simplificadora para aquisição de bens e serviços comuns, deve ser utilizada prioritariamente como regra, e só pode ser substituída se for justificada pela Administração Pública demonstrando sua inconveniência, fundamentada e embasada em preceitos legais ou fatos que apontem para sua impossibilidade de utilização.

A modalidade de pregão é uma nova modalidade de licitação pública, na qual o processo se dá em uma única sessão, através da apresentação inicial de proposta de preço. Após a aceitabilidade das propostas e a verificação dos termos do edital, pode em seguida, haver uma seqüência de lances decrescentes entre os licitantes considerados aptos. Posteriormente, é analisada a documentação da proposta vencedora, para em seguida ser adjudicado ao vencedor e homologado, caso não haja recursos.

As principais vantagens caracterizadas no pregão são: 1) redução do tempo de processamento da licitação, 2) redução de custos para a administração, e 3) maior participação de concorrentes devido à possibilidade de disputa aberta. Além disso, há também ganhos associados à simplificação e racionalização do processo, minimizando deslocamentos até os órgãos contratantes. No pregão eletrônico, a apresentação das propostas por meio magnético permite a participação de um mesmo fornecedor em pregões realizados de forma simultânea, com aumento da competitividade (TCU, 2006).

2.1. Teoria da eficiência e eficácia na administração pública

Idalberto Chiavenato menciona que toda organização deve ser analisada sob o a visão da eficácia e da eficiência:

Eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. [...] A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível [...] (Chiavenato, 1994:70).

A eficiência não se preocupa com os fins, mas apenas com os meios, ela se insere nas operações, voltada para os aspectos internos da organização. Logo, quem se preocupa com os fins, em atingir os objetivos é a eficácia, que se insere no êxito do alcance dos objetivos, com foco nos aspectos externos da organização.

À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis) (Chiavenato, 1994:70).

O autor diz que nem sempre se é eficiente e eficaz ao mesmo tempo. Uma organização pode ser eficiente e não ser eficaz e vice-versa. O ideal é ser igualmente eficiente e eficaz. Chiavenato oferece pitorescos exemplos para diferenciar os conceitos: eficiência é ir à igreja, enquanto eficácia é praticar os valores religiosos; eficiência é rezar, enquanto eficácia é ganhar o céu; ou ainda utilizando um exemplo tão oportuno para a Copa do Mundo de Futebol, eficiência é jogar futebol com arte, enquanto eficácia é ganhar o jogo.

Uma empresa eficiente é aquela que consegue o seu volume de produção com o menor dispêndio possível de recursos. Portanto, “ao menor custo por unidade produzida”. Já a “eficácia diz respeito a resultados, a produtos decorrentes de uma atividade qualquer”. Trata-se da escolha da solução certa para determinado problema ou necessidade. “[...] Uma empresa eficaz coloca no mercado o volume pretendido do produto certo para determinada necessidade” (Bio, 1996:21).

Torres (2004) traz os dois conceitos para a área pública:

Eficácia: a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atendimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e os mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: o mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte (Torres, 2004:175).

Portanto, a introdução do Princípio da Eficiência na Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº. 19 representou um marco para a Administração Pública brasileira.

2.2. Os problemas levantados no pregão

A modalidade de pregão veio para desburocratizar e agilizar a contratação de bens e serviços na Administração Pública.

O pregão eletrônico que é realizado pela internet é atualmente a maneira mais avançada de licitação e vem sendo utilizada já há algum tempo dentro de portais de compras do Governo Federal, como o Comprasnet, o e-licite e outros. Este procedimento cumpre com os objetivos aos quais foi concebido, porém, estão sendo observadas algumas inconveniências

por alguns participantes para que a sociedade não seja lesada dentro dos princípios do direito administrativo.

Um ponto discutível que gera polêmica entre vários juristas, administradores e participantes das licitações, como Tisaka (2012) e Nóbrega (2012); é que os Decretos 3.555/00, 3.693/00 e 3.697/00 que regularam as medidas provisórias e depois deram origem à Lei 10.520/02 e o Decreto 5.450/05, prevêm que essa modalidade pode ser utilizada para compra de bens e serviços comuns. O que não foi especificado é o que são esses serviços comuns, gerando várias interpretações de acordo com cada comissão de licitação.

Ocorrem homologações junto a órgãos da Administração Pública em que serviços contínuos de prestação de serviços específicos como segurança eletrônica, contratação de serviços de auditoria, contabilidade e advocacia, que não podem ser contratos via pregão eletrônico, pois exigem profissionais gabaritados, registrados em órgãos competentes de classe como CREA, CRC e OAB para execução dos contratos de serviços contínuos, pois são fiscalizados por esses órgãos. Este procedimento é feito para aumentar o número de participantes e se efetuar uma contratação com menor preço. No entanto o pregão ocasiona a queda do preço e em muitas vezes, a queda da qualidade do serviço prestado onde não se consegue prestar um serviço de qualidade, com profissionais gabaritados com preços abaixo do mercado e às vezes até impossíveis de se praticar.

Os órgãos da Administração Pública também têm se valido do pregão eletrônico para contratar serviços contínuos de engenharia, descumprindo o artigo 6º do Decreto 5.450/05 que diz que o pregão em forma eletrônica não se aplica às contratações de obras de engenharia, pois esses tipos de serviços são regulamentados pela legislação que disciplina as atividades de engenheiros e empresas de engenharia.

Pode-se usar a mesma linha de pensamento para os serviços de contratações de consultoria em contabilidade e advocacia, os quais são disciplinados por uma legislação e regulamentação de órgãos competentes, na qual esses profissionais registrados podem exercer essa função; ou seja, não pode ser considerado serviço comum se exige que se tenha profissional específico para realizá-lo. Tais serviços dependem da inteligência, formação técnica, da especialização e da experiência de quem os irá elaborar ou executar.

De acordo com a Lei 8.666/93, Lei 10.520/02 e demais Decretos que tratam do assunto, existem algumas razões para que o pregão eletrônico não seja utilizado em contratações de serviços contínuos que envolvam serviços específicos tais como:

I. Quando a Administração Pública exige que o contrato tenha em seu quadro de funcionários profissional competente com registro em órgão de classe para fiscalização, não se pode ser considerado serviço comum, pois não é toda empresa e pessoa que pode realizar o serviço;

II. Quando a Administração Pública trata o serviço como comum, aplica o princípio da competitividade, fazendo com que através da modalidade de pregão, o preço contratado seja o menor possível, porém não analisa a eficácia do serviço, que só será verificada após um tempo do contrato iniciado, pois ao contrário de bens comuns que podem ser vistos e verificados a sua qualidade e desempenho através de amostras, os serviços contínuos passam por execução ao longo do período do contrato e não podem ser confundidos com serviços comuns porque são altamente especializados. Não há como pedir amostra de serviços a serem executados, são julgados pela análise da capacidade e experiência dos profissionais que estarão envolvidos no projeto ou execução.

Para que essa polêmica deixasse de existir, a alteração do Decreto sanaria estas deficiências, evitando assim prejuízos maiores para a sociedade e ao erário público; pois se nada for mudado, provavelmente a contratação de serviços contínuos com baixa qualidade

será uma constância o que poderá colocar em risco a qualidade dos serviços prestados à sociedade e ao patrimônio do Estado e danos irreparáveis para o futuro das empresas idôneas de consultoria, projetos e serviços específicos.

Outro grande problema levantado na utilização do pregão é a inexistência de uma fórmula para preços ofertados manifestamente inexequíveis, como nas outras modalidades, conforme a Lei 8.666/93 em seu artigo nº 48 orienta.

Muitos concorrentes com a ânsia de “ganhar” o processo licitatório acabam se “empolgando” e se esquecendo dos custos mínimos para manter o contrato de prestação de serviços contínuos, e só percebem que o valor recebido não é suficiente para manter tal prestação, após alguns meses.

O órgão só verifica que o serviço não está sendo eficaz após algum tempo, o que gera processo de advertências, multas, rescisões contratuais, seja por parte da contratada ou do contratante. Tudo isso gera retrabalho, mais custos com pessoal, telefonemas, geração de processos de penalidades, novos contratos, novo processo de licitação e o mais danoso ao erário público: a condenação do equipamento que deveria ter sido cuidado através da manutenção corretiva e preventiva para que sua vida útil pudesse ser prolongada e muitas vezes colocando a segurança da população em risco, uma vez que um equipamento sem manutenção pode causar dano pessoal.

Só resta então adquirir um novo equipamento para substituir aquele que já não é mais passível de manutenção, pois foi deteriorado por uma má qualidade de prestação de serviço.

Se houvesse uma forma de analisar os preços inexequíveis, provavelmente a Administração Pública teria chances de ter menos problemas como esses que vêm ocorrendo com frequência.

A modalidade pregão eletrônico tem como uma de suas premissas aumentar o número de concorrentes, pois pode-se participar de qualquer lugar do país em várias licitações ao mesmo tempo, mas o que se verificou é que para a contratação de prestação de serviços contínuos é que a qualificação técnica tem sido deixada de lado, o que faz também com que os preços caiam muito, e entrem empresas com poucas qualificações o que pode também ser um dos pontos a ser analisados, sendo este um possível causador do dano ao erário. Empresas sem qualificação tendem a não conhecer o mercado em que pretendem atuar ter um preço mais baixo de seus serviços.

Talvez, uma das soluções seria unir uma qualificação técnica mais exigente junto com uma fórmula de preços inexequíveis o que provavelmente geraria uma maior eficácia no serviço contratado.

3. METODOLOGIA

Para se alcançar o objetivo proposto, foi efetuada pesquisa de campo exploratória e como técnica de pesquisa Estudo de Caso, na Caixa Econômica Federal, doravante denominada Caixa, na qual foram analisados os pregões realizados para prestação de serviços contínuos durante o período de 2008 a 2012. A escolha desta instituição se deveu por duas razões: ser relevante na contratação dos serviços objeto do estudo e por ter aceitado colaborar com a pesquisa quanto contratada. Verificaram-se quantos destes contratos foram cancelados antes do término previsto e quais foram suas penalidades conforme previstas em lei.

Yin (1994:13) define “estudo de caso” com base nas características do fenômeno em estudo e em um conjunto de características associadas ao processo de coleta de dados e às estratégias de análise dos mesmos. Para este autor, o estudo de caso é um processo de investigação empírica em que se pretende estudar um fenômeno contemporâneo no contexto

real em que este ocorre, devendo adequar o seu uso quando as fronteiras entre o fenômeno em estudo e o contexto em que ele ocorre não são claramente evidentes.

Para Marconi & Lakatos (2011), a pesquisa de campo é realizada após o estudo bibliográfico, para que o pesquisador tenha um bom conhecimento sobre o assunto, e irá definir os objetivos da pesquisa, as hipóteses, qual é o meio de coleta de dados, tamanho da amostra e como os dados serão tabulados e analisados.

A pesquisa de campo exploratória tem como finalidade aprofundar o conhecimento do pesquisador sobre o assunto estudado. Pode ser usada para facilitar a elaboração de um questionário ou para servir de base a uma futura pesquisa, ajudando a formular hipóteses, ou na formulação mais precisa dos problemas de pesquisa, visando clarificar conceitos e ajudando o delineamento do projeto final da pesquisa verificando seus métodos e resultados. (Mattar, 1996).

Os tipos de contratos analisados foram os de serviços contínuos licitados através da modalidade pregão, independente do seu objeto de contratação.

O período escolhido para análise de 2008 a 2012 se deu pela relevância de quando o pregão começou a ser mais utilizado para as contratações de serviços.

A delimitação geográfica foi realizada nos Estados de Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte que está atrelado à coordenação do órgão da Administração Pública selecionada, localizado na cidade de Recife.

Foi feito um levantamento dos contratos licitados por pregão no período analisado e chegou-se ao número de 499 contratos, no qual 147 destes foram para contratos de prestação de serviços contínuos, sendo que 30 destes tiveram as rescisões antecipadas.

Esses 30 contratos foram analisados através de ficha de observação, para verificar os motivos de suas rescisões antes do prazo contratual e quais foram suas penalidades.

Através do valor médio orçado para o objeto licitado que é divulgado no edital, fez-se a comparação com o valor real contratado e verificou-se que todos os 30 contratos que foram rescindidos antecipadamente foram contratados com valores inferiores a 25% do valor orçado pela administração, portanto, estipulou-se este percentual como corte de satisfação do cliente; ou seja, contratos assinados com valores inferiores de 25% do estimado, possuem mais chances de serem ineficazes que os demais.

Foram observados 47 contratos assinados com valores inferiores a 25% do preço estimado e que não receberam sanção de cancelamento antecipado, mas por possuírem esse percentual estão em estado de “alerta” podendo apresentar situação de risco e conduzir para uma rescisão antecipada, e exigindo monitoramento do seu gestor operacional.

Foi realizado um questionário com questões dicotômicas e de múltipla escolha para que o gestor operacional respondesse sobre a qualidade do serviço prestado e se essa qualidade está satisfazendo todas as cláusulas do contrato.

4. ANÁLISE E RESULTADOS

A Caixa colaborou fortemente com o processo de coleta de dados, havendo disposição de sua equipe gestora que, além de permitir o acesso aos seus arquivos, ainda disponibilizou uma equipe de estagiários para apoiar o levantamento dos dados, como o número de pregões realizados no período pesquisado, o número de contratos de prestação de serviços contínuos e quantos destes contratos geraram rescisões antecipadas tanto por parte da Caixa quanto da contratada.

Em junho de 2013, foram recebidos os quantitativos para análise dos dados. No período de 2008 a 2012, foram realizados 499 pregões eletrônicos, dos quais 147 foram para contratos de prestação de serviços contínuos e 30 tiveram rescisões antecipadas por motivos

diversos. A análise individual das penalidades ocorridas nos contratos foi realizada entre julho a agosto através da ficha de observação na qual foram anotados os dados relevantes de cada processo de penalidade, destacando-se as motivações e as sanções aplicadas. Esses dados podem ser visualizados no Quadro 1.

Quadro 1 - Resumo Geral da Pesquisa

Ano/Tipo de Serviço	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	Totais	% Total
total Licitado por pregão	119	100,00%	115	100,00%	110	100,00%	58	100,00%	97	100,00%	499	100,00%
serv de engenharia por pregão	6	5,04%	9	7,83%	6	5,45%	4	6,90%	22	22,68%	47	9,42%
serviços contínuos por pregão	42	35,29%	31	26,96%	31	28,18%	19	32,76%	24	24,74%	147	29,46%
outros serviços ou compras	71	59,66%	75	65,22%	73	66,36%	35	60,34%	51	52,58%	305	61,12%
Cancelamentos antecipados com geração de penalidade + suspensos por cancelamento de outros contratos	9	21,43%	5	16,13%	7	22,58%	2	10,53%	7	29,17%	30	20,41%
Probabilidades de cancelamentos antecipados	12	28,57%	13	41,94%	7	22,58%	9	47,37%	6	25,00%	47	31,97%

Fonte: os autores

Observou-se que 147 contratos de prestação de serviços contínuos ou 29,46% do total licitado por pregão e que 20,41% destes contratos de prestação de serviços contínuos tiveram rescisões antecipadas com penalizações. Os 30 contratos receberam sanções administrativas de acordo com a lei e podendo-se verificar que a Caixa cumpriu a legislação aplicando as penalidades conforme o Quadro 02:

Quadro 2 - Penalidades aplicadas aos contratos rescindidos

Penalidades geradas por cancelamento antecipado	2008	2009	2010	2011	2012	Totais	%
Suspensão de licitar com o órgão por 6 meses						0	0,00%
Suspensão de licitar com o órgão por 9 meses	1	1				2	6,67%
Suspensão de licitar com o órgão por 1 ano	1		2		2	5	16,67%
Suspensão de licitar com o órgão por 2 anos	3	3	4	1	5	16	53,33%
Suspensão de licitar com o órgão por 5 anos	4	1		1		6	20,00%
Atestado de inidoneidade			1			1	3,33%
TOTAIS	9	5	7	2	7	30	100,00%

Fonte: os autores

No quadro 03 se tem 31,97% de contratos em estado de “alerta”, pois foram contratados com valores inferiores a 25% do estimado pela administração, o que pode gerar um risco de cancelamento antecipado.

Essa nova amostra permitiu a pesquisa adicional em 52,38% dos 147 contratos de prestação de serviços contínuos, na qual 20,41% já foram cancelados antecipadamente por ineficácia na sua prestação e 31,97% podendo estar em situação de risco.

Quadro 3 - Total de serviços contínuos

Total Licitado de 2008 a 2012	147	100,00%
Cancelamentos com penalidade	30	20,41%
contratos de risco	47	31,97%
Nova amostra de interesse na pesquisa	77	52,38%

Fonte: os autores

Somando-se os contratos cancelados com os de risco, chegou-se a um novo quadro de amostra para a pesquisa que demonstra que 77 contratos de prestação de serviços contínuos foram homologados com valores inferiores a 25% do valor estimado conforme demonstrado no quadro 04:

Quadro 4 - Total dos contratos em risco/penalidades

Nova amostra de Interesse	77	100,00%
cancelados com penalidade	30	38,96%
contratos de risco	47	61,04%

Fonte: os autores

Ou seja, os percentuais de contratos já cancelados são 38,96% do total da nova amostra de interesse e 61,04% estão em situação de risco e necessitam o monitoramento especial dos gestores operacionais.

Para esse monitoramento foi enviado questionário aos gestores operacionais de cada área específica dentro da Caixa, pois o gestor operacional é quem monitora e acompanha o andamento dos contratos e pode responder se a qualidade do serviço está sendo realizada conforme as cláusulas contratuais. É ele quem informa o Gestor Formal que um determinado contrato não está sendo satisfatório e encaminha o pedido de aplicação de penalidade por descumprimento de cláusulas contratuais. As questões de múltipla escolha tiveram as seguintes respostas conforme o quadro 05:

Quadro 5 - Questionário aos gestores operacionais

Análise do gestor operacional dos contratos com risco de rescisão					
Questão 1 - Qual é/foi o índice de satisfação do usuário final (agências) em relação aos serviços prestados do contrato em questão?	Excelente	Bom	Ruim	Péssimo	Total Geral
	14	22	10	1	47
Questão 2 - Se RUI ou PÉSSIMO, foi efetuada alguma aplicação de penalidade conforme previsto no contrato? Qual?	Advertencia	Multa	Cancelamento		
	7	4	0		11
Questão 3 - Quantas vezes houve reincidência de aplicação de uma das penalidades acima?	1 a 2 vezes	3 a 4 vezes	5 ou mais		Total Geral
	5				5
Questão 4 - O critério de reincidência de penalidades é/foi determinante para se solicitar/formalizar o pedido de cancelamento ou rescisão contratual?	SIM	NÃO			Total Geral
	24				24

Fonte: os autores

De acordo com as respostas apresentadas, dos 47 contratos em situação de risco, 11 apresentam índice de satisfação ruim ou péssimo, ou seja, 23,40% deste total. E que destes 11 contratos, 63,64% receberam advertências e 36,36% receberam multas. Os gestores disseram que as reincidências podem ser determinantes para o envio da sugestão ao gestor formal para uma possível rescisão antecipada. Neste caso foram obtidos 45,45% contratos com reincidência de penalidades.

As respostas da questão 04 se justificaram com número de 24 do total de 47 contratos respondidos, pois os gerentes operacionais expressaram suas opiniões pessoais em dizer que a reincidência de penalidade é determinante para a solicitação de rescisão antecipada. Os demais não responderam a questão.

Apesar de os gestores operacionais sugerirem o pedido de cancelamento antecipado por ineficácia do serviço prestado, tal pedido, administrativamente, torna-se um pouco demorado devido ao trâmite burocrático entre os setores, pois é necessária uma nova cotação

de preços mercadológica, análise jurídica, formalização do pedido de cancelamento e muitas vezes o serviço é de extrema necessidade e o órgão não pode ficar sem este serviço até que ocorra uma nova licitação. É aguardado então o término do período vigente do contrato para que nova licitação ocorra e então iniciar a realização de processo jurídico de penalidade por ineficácia do contrato.

CONCLUSÃO

Após as análises ficou evidenciado que contratos homologados com preços inferiores a 25% do valor estimado possuem 43,80% de chances de serem rescindidos antecipadamente por não terem cumprido as condições contratuais. Foi identificado que no órgão em que se realizou a pesquisa ocorrem as punições legais e que os motivos de cancelamento dos contratos antecipadamente se dão devido à ineficácia nos serviços prestados. Foram verificados os contratos de empresas que venceram os certames licitatórios com valores inferiores a 25% do valor estimado e detectado que 52,38% estavam nessa situação. Destes, 20,41% tiveram suas rescisões concluídas antecipadamente e receberam penalidades conforme a lei e 31,97% estavam em situação de risco e mereceram um monitoramento para que se soubesse se estes estavam se encaminhando para a rescisão antecipada. Após questionário aplicado aos gestores operacionais para analisar os 47 contratos em situação de risco, verificou-se que contratos homologados com preços inferiores aos 25% do valor estimado pelo órgão da administração pública têm 23,40% mais chances de serem rescindidos antecipadamente, pois tiveram índice de satisfação péssimo ou ruim.

Verificou-se ainda que o órgão em que se efetuou a pesquisa faz licitações através de pregão eletrônico para serviços contínuos com exigência de profissionais capacitados e fiscalizados por órgãos de classe, pois já existem jurisprudências sobre o assunto permitindo esta modalidade para este serviço para ampliação de concorrência.

Para ampliar a pesquisa, sugere-se aplicar as mesmas análises em outros órgãos da administração pública, para poder verificar se esses percentuais são constantes e contribuir assim para uma criação de um índice de eficácia para prestação de serviços contínuos licitados pela modalidade pregão.

REFERÊNCIAS

AMARAL, ANTONIO CARLOS CINTRA DO. **O princípio da eficiência no direito administrativo**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n.14, jun./ago. 2002.

BIO, SÉRGIO RODRIGUES. **Sistemas de informação: um enfoque gerencial**. São Paulo: Atlas, 1996. p. 20-23.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988: texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações nas Emendas Constitucionais de n.1, de 1992, a 38, de 2002, e emendas constitucionais de revisão de n.1 a 6, de 1994. 19.ed. Brasília, 2002. p. 427

BRASIL. Decreto Nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Presidência da República. Casa civil**. Subchefia para assuntos jurídicos. 2005.

BRASIL. Lei 8.666/93, de 21 de junho de 1993. regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 22 jun.1993**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em : 26 de agosto 2012.

CASTRO, RODRIGO BATISTA DE. **Eficiência, eficácia e efetividade na administração pública**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf> > Acesso em: 22 de novembro de 2012.

CHIAVENATO, IDALBERTO. **Recursos humanos na empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.

FERNANDES, JORGE ULISSES JACOBY. **Contratação de obras e serviços de engenharia pela modalidade pregão**. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/6749119F142167E8832574C60074CC27/\\$File/NT00038E6E.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/6749119F142167E8832574C60074CC27/$File/NT00038E6E.pdf)> Acesso em 15 de outubro de 2012.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**: edição compacta. São Paulo: Atlas, 1996.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MAURANO, ADRIANA. **A instituição do pregão para aquisição de bens e serviços comuns**. Jus Navigandi, Teresina, Ano 8, n. 235, 28 fev 2004. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/4879/>. Acesso em: 05 de setembro de 2012.

MEIRELLES, HELY LOPES. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002, p.94.

MOTTA, CARLOS PINTO COELHO. **Eficácia nas licitações e contratos**. Belo Horizonte: Del Rey.2002.

NOBREGA, MARCOS. **Aspectos Econômicos da Licitação**: uma abordagem jurídica e econômica. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/21812352/1551070791/name/ASPECTOS+ECONOMICOS+D+A+LICITACAO.pdf> Acesso em: 22 de setembro de 2012

TCU. **Licitações & contratos**. Orientações básicas. 3 ed. Brasília, (2006).
TISAKA, MAÇAHICO. **Obras e Serviços de engenharia não podem ser licitados por pregão**. Disponível em: <<http://www.forumdaconstrucao.com.br/conteudo.php?a=0&Cod=136>> Acesso em 12 de setembro de 2012.

TORRES, MARCELO DOUGLAS DE FIGUEIREDO. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p.224.

VALLE, M.G.; BONACELLI, M.B.M.; FILHO, S.S. **Redes de inovação tecnológica:** aportes da economia evolucionista e da nova economia institucional. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ECONOMIA E GESTÃO DE NEGÓCIOS AGROALIMENTARES, 3, 2001. Anais... Ribeirão Preto, 2001.

YIN, ROBERT K. **Estudo de Caso Planejamento e Métodos.** Disponível em:
<<http://soniaa.arq.prof.ufsc.br/arg1001metodologiacinetificaaplicada/met2008/yin.pdf>>
Acesso em: 15 de janeiro de 2013.