

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

MARCOS VINICIUS REZENDE DA SILVA

PARA ALÉM DO PREÇO CONTRATADO:

uma análise dos contratos públicos com desempenho insatisfatório nas
Ifes do Estado do Rio de Janeiro

RIO DE JANEIRO
2023

CIP - Catalogação na Publicação

S586p Silva, Marcos Vinicius Rezende da
Para além do preço contratado: uma análise dos contratos públicos com desempenho insatisfatório nas Ifes do estado do Rio de Janeiro / Marcos Vinicius Rezende da Silva. -- Rio de Janeiro, 2023.
52 f.

Orientador: Paulo Ricardo da Costa Reis.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, 2023.

1. Contratações públicas. 2. Pregão eletrônico. 3. Rescisões. 4. Desempenho insatisfatório. 5. Ifes. I. Reis, Paulo Ricardo da Costa, orient. II. Título.

MARCOS VINÍCIUS REZENDE DA SILVA

PARA ALÉM DO PREÇO CONTRATADO

**uma análise dos contratos públicos com desempenho insatisfatório
nas Ifes do estado do Rio de Janeiro**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Ricardo da Costa Reis

Rio de Janeiro

2023

MARCOS VINÍCIUS REZENDE DA SILVA

PARA ALÉM DO PREÇO CONTRATADO

uma análise dos contratos públicos com desempenho insatisfatório nas Ifes do estado do Rio de Janeiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Apresentado em: 24/01/2023

BANCA EXAMINADORA

Paulo Ricardo da Costa Reis

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ



Rosangela Marina Luft

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

RESUMO

A pesquisa apresentada tem como objetivo investigar os fatores associados ao insucesso (rescisão) de contratações públicas de Institutos Federais de Ensino Superior (Ifes) do estado do Rio de Janeiro realizadas por pregão eletrônico. Os objetivos específicos são: (1) mapear as licitações eletrônicas realizadas por Ifes localizados no estado do Rio de Janeiro, cujos contratos foram rescindidos no período de 2014 a 2019; (2) identificar contratos que foram rescindidos por desempenho insatisfatório; (3) verificar como a rescisão desse contrato compromete os serviços públicos prestados pelos órgãos pesquisados; e (4) compreender quais foram os fatores que levaram à rescisão contratual. A pesquisa foi realizada através do levantamento de dados secundários sobre contratações públicas realizadas pelas Ifes do estado do Rio de Janeiro, bem como através de análise documental relativa a três processos de contratação selecionados, constituindo uma análise de múltiplos casos. Os resultados alcançados mostram a preponderância do pregão eletrônico no total de rescisões contratuais, sinalizando os riscos associados a essa modalidade licitatória. Argumenta-se que entre eles está o predomínio da economicidade monetária como critério definidor do sucesso da contratação, aumentando os riscos de seleção adversa. Com isso, observa-se potenciais prejuízos à dimensão qualitativa da contratação, que acaba por ser secundada. Verificou-se também falhas nos processos licitatórios analisados que apontam para fragilidades nas capacidades de contratação dos órgãos demandantes e nas capacidades de prestação dos serviços por parte das empresas contratadas. As questões levantadas apontam para a necessidade de aprimoramento do processo de contratação pública e procuram contribuir com as discussões acerca das possibilidades e limitações do uso do pregão eletrônico como principal modalidade licitatória.

Palavras-chave: Contratações públicas; pregão eletrônico; rescisões; desempenho insatisfatório; Ifes.

ABSTRACT

The research presented aims to investigate the factors associated with the failure (termination) of public hiring of Federal Institutes of Higher Education (Ifes) in the state of Rio de Janeiro carried out by electronic auction. The specific objectives are: (1) to map the electronic bids carried out by Ifes located in the state of Rio de Janeiro, whose contracts were terminated in the period from 2014 to 2019; (2) identify contracts that were terminated for unsatisfactory performance; (3) verify how the rescission of this contract compromises the public services provided by the agencies surveyed; and (4) understand what were the factors that led to the contractual termination. The research was carried out through the collection of secondary data on public contracting carried out by Ifes in the state of Rio de Janeiro, as well as through documental analysis related to three selected contracting processes, constituting an analysis of multiple cases. The results achieved show the preponderance of the electronic auction in the total number of contract terminations, signaling the risks associated with this bidding modality. It is argued that among them is the predominance of monetary economy as a defining criterion of successful hiring, increasing the risks of adverse selection. With this, there is potential damage to the qualitative dimension of hiring, which ends up being seconded. There were also flaws in the analyzed bidding processes that point to weaknesses in the contracting capacities of the demanding bodies and in the capacities of the contracted companies to provide services. The issues raised point to the need to improve the public procurement process and seek to contribute to discussions about the possibilities and limitations of using electronic trading as the main bidding modality.

Keywords: Public procurement; electronic trading; terminations; unsatisfactory performance; Ifes.

AGRADECIMENTOS

Deixo meus agradecimentos,

À minha família, em especial aos meus “pais-avós”, Carla e Josias, e à minha mãe, Jociane, por todo amor e suporte e por sempre acreditarem em mim. Vocês são meu maior presente.

Ao meu orientador, Prof. Paulo Reis, pelo aceite em me orientar na pesquisa e elaboração deste trabalho e pela forma como conduziu essa orientação. Sua dedicação, disposição, paciência e suas sugestões foram fundamentais nesse processo. Agradeço também por ter me apresentado esse campo de estudos tão importante no funcionamento do setor público. Seu domínio do tema e suas considerações perspicazes tornaram essa experiência ainda mais enriquecedora.

À Prof.^a Rosangela Luft por aceitar compor esta banca e pelas incríveis aulas de Direito Administrativo que me despertaram grande interesse na disciplina, com destaque para os tópicos de licitações e contratos públicos. Elas foram o primeiro empurrão na temática, abrindo o caminho que viria a desembocar neste trabalho. O segundo efeito de suas aulas foi me inspirar para um futuro exercício da docência.

Ao Prof. Fabio Oliveira por me conduzir e me estimular na pesquisa acadêmica. Sua excelente atuação na primeira iniciação científica que fiz na faculdade me permitiu um contato bastante frutífero com o fazer acadêmico e me estimulou (e continua me estimulando) a seguir nesse caminho.

À Prof.^a Deborah Werner pelo apoio dado nessa recém iniciada trajetória de pesquisador. Seus comentários, junto com os do Fabio, foram um grande incentivo para que eu pudesse continuar me dedicando a essa empreitada e me fizeram crer na possibilidade de futuro na área. A experiência das discussões de pesquisa no âmbito do Grupo Espaço & Poder também permitiram grandes reflexões.

À Faperj, pelo financiamento da pesquisa de iniciação científica que originou este trabalho.

Aos professores do IPPUR, pela dedicação e pelos aprendizados.

LISTA DE FIGURAS

Quadro 1 – Competências públicas individuais relacionadas ao desempenho de contratações públicas	19
Quadro 2 – Dimensões e fatores relativos à celeridade em pregões eletrônicos	21
Gráfico 1 – Quantidade total (em %) dos contratos por modalidade de licitação (exceto unidades hospitalares)	25
Gráfico 2 – Valor total (em %) dos contratos por modalidade de licitação (exceto unidades hospitalares)	25
Gráfico 3 – Quantidade total (em %) dos contratos por tipo de objeto (exceto unidades hospitalares)	26
Gráfico 4 – Valor total (em %) dos contratos assinados por tipo de objeto (exceto unidades hospitalares)	26
Gráfico 5 – Contratos rescindidos (em %) (exceto unidades hospitalares) em cada modalidade de licitação	27
Gráfico 6 – Total de contratos rescindidos (em %) (exceto unidades hospitalares)	30
Quadro 3 – Síntese dos achados a partir dos objetivos específicos da pesquisa	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Áreas do CCMN abrangidas pelo contrato nº 41/2018 segundo características	30
Tabela 2 – Áreas do IM-UFRRJ abrangidas pelo contrato nº 79/2014	39

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

AGU – Advocacia Geral da União

CCMN – Ciências Matemáticas e da Natureza da UFRJ

CGU – Controladoria-Geral da União

ETP – Estudo Técnico Preliminar

GPS – Guias de Previdência Social

Ifes – Institutos Federais de Ensino Superior

IGEO – Instituto de Geociências da UFRJ

IM – Instituto Multidisciplinar da UFRRJ

IMR – Instrumento de Medição de Resultado

INS – Acordo de Níveis de Serviço

ME/EPP – Microempresa/Empresa de Pequeno Porte

NCE – Núcleo de Computação Eletrônica

PA – Processo Administrativo

PE – Pregão Eletrônico

PR6 – Pró-reitoria de Gestão e Governança da UFRJ

SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

TCU - Tribunal de Contas da União

TR – Termo de Referência

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Unirio – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1	AS COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	12
2.2	ETAPAS DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA	13
2.3	SITUAÇÃO DAS COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL	15
2.4	O PREGÃO ELETRÔNICO	16
2.5	DIMENSÕES DE DESEMPENHO DAS CONTRATAÇÕES E OS FATORES QUE AS AFETAM	17
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	22
4	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	24
4.1	OS CONTRATOS DAS IFES NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ENTRE 2014 E 2019	24
4.2	OS CONTRATOS COM DESEMPENHO INSATISFATÓRIO ANALISADOS	28
4.2.1	UFRJ	28
4.2.1.1	O processo de contratação	28
4.2.1.2	A empresa vencedora	29
4.2.1.3	O contrato e sua execução	30
4.2.2	UFF	33
4.2.2.1	O processo de contratação	33
4.2.2.2	A empresa vencedora	34
4.2.2.3	O contrato e sua execução	35
4.2.3	UFRRJ	38
4.2.3.1	O processo de contratação	38
4.2.3.2	A empresa vencedora	38
4.2.3.3	O contrato e sua execução	39
5	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	41
	REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa ora apresentada tem como objetivo geral investigar os fatores associados ao insucesso (rescisão) das contratações públicas por meio da modalidade pregão eletrônico realizadas por Instituições federais de ensino superior (Ifes) do estado do Rio de Janeiro. Os objetivos específicos são: (1) mapear as licitações eletrônicas licitadas por Ifes localizados no estado do Rio de Janeiro, cujos contratos foram rescindidos no período de 2014 a 2019; (2) identificar contratos que foram rescindidos por desempenho insatisfatório; (3) compreender quais foram os fatores que levaram à rescisão contratual; e (4) verificar como a rescisão desses contratos compromete os serviços públicos prestados pelos órgãos pesquisados.

Para cumprir esses objetivos, a pesquisa foi dividida em duas etapas, uma quantitativa e outra qualitativa. Na etapa quantitativa, foram analisados os contratos assinados por quatro Ifes no período de 2014 a 2019: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Foram verificadas a proporção de contratos por modalidade, por tipo de objeto de contratação, por situação contratual e por fornecedor.

Na etapa qualitativa, buscou-se selecionar um contrato rescindido para cada instituição analisada com o intuito de realizar um estudo de casos múltiplos sobre a gestão do processo de contratação e execução desses contratos e, assim, investigar os motivos que levaram à rescisão contratual e os eventuais impactos que a medida trouxe para a adequada manutenção dos serviços a que dizem respeito. Nesse sentido, foi realizado um primeiro processo de coleta de informações nos portais eletrônicos das Ifes, do Comprasnet¹, no Portal da Transparência do Governo Federal, entre outros.

As compras públicas são meios essenciais para o funcionamento da Administração Pública, garantindo as condições materiais para que ela possa empreender suas ações. Assim, entender como funcionam e os fatores afeitos ao seu sucesso ou insucesso mostra-se fundamental não só para entender o próprio *modus operandi* do setor público como também para aperfeiçoá-lo, visando em última instância garantir maior eficácia, eficiência e efetividade às políticas públicas e, por consequência, maior geração de valor ao cidadão.

¹ Atualmente compras.gov.br.

Adicionalmente, as inovações recentes na área de compras públicas têm imprimido a estas novos papéis de caráter estratégico na promoção do desenvolvimento em suas múltiplas escalas (nacional, regional e local) e dimensões (social, econômica, ambiental, tecnológica etc.). Conseqüentemente, a importância do estudo das compras públicas, e em particular dos fatores ligados ao seu desempenho, torna-se ainda maior.

Além disso, considerando ser o pregão a principal modalidade licitatória do processo de compras, é também fundamental que a ele seja dedicada atenção.

Diante do exposto, a pesquisa ora apresentada contribui para os estudos em compras e contratações públicas, em particular as efetuadas via pregão eletrônico, e traz alguns achados relevantes. Em primeiro lugar, destaca-se que os dados relativos às contratações das Ifes do estado do Rio de Janeiro corroboram a participação majoritária do pregão entre as modalidades licitatórias, bem como sua participação ainda maior nas rescisões contratuais. Além disso, revela-se um cenário heterogêneo nas rescisões das Ifes do estado, o que levanta questões importantes para o entendimento de suas capacidades de contratação.

Em segundo lugar, foram identificadas e pontuadas falhas nos processos licitatórios analisados que apontam para fragilidades nas capacidades de contratação dos órgãos demandantes e nas capacidades de prestação dos serviços por parte das empresas contratadas.

O presente texto, além desta introdução e das considerações finais, conta com mais 4 seções. Na próxima seção, é apresentado o referencial teórico da pesquisa. Na sequência, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados. Na quarta seção, são trazidos os resultados obtidos. Por fim, na quinta seção, os resultados são analisados e discutidos para que em seguida sejam apresentadas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 As compras e contratações públicas

As compras públicas podem ser entendidas como processos por meio dos quais a Administração Pública se supre de bens e serviços necessários ao alcance de seus objetivos através de relação contratual com terceiros. Essa relação tem sido regida predominantemente pela Lei nº 8.666/1993, Lei Geral de Licitações e Contratos². Em determinados casos, como a de contratação pela modalidade pregão, há legislação específica balizando o processo, de modo que a Lei Geral passa a atuar em caráter subsidiário.

A Lei nº 8.666/1993 define contrato como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas” (BRASIL, 1993). Em alguns casos, a relação jurídica entre contratante e contratado é formalizada através de termo de contrato; em outros, dado seu caráter mais simples e/ou menos duradouro, a relação é formalizada por instrumentos como a nota de empenho. Em sentido estrito, apenas as primeiras tratam de contratações públicas; em sentido amplo, ambas o são.

De maneira geral, as compras e contratações são necessárias para o próprio funcionamento da Administração Pública, na medida em que garantem as condições materiais para que atue. Nelas reside um elo fundamental para a melhoria da eficiência, qualidade e efetividade das políticas públicas.

Todavia, essa visão sobre as compras e contratações públicas é ainda bastante limitada. Diversos estudiosos vêm destacando há tempos seu potencial na resolução de diversos problemas, tanto no âmbito intraorganizacional quanto no extraorganizacional (FENILI, 2018).

No âmbito intraorganizacional, defende-se a necessidade de uma visão estratégica sobre as compras e contratações, de modo que elas estejam bem integradas aos demais setores da organização e tenham papel mais ativo na própria

² A Lei nº 8.666/1993 está sendo substituída pela Lei nº 14.133/2021, que passa a ser de observância obrigatória a partir de 31 de março de 2023.

definição da estratégia organizacional (ALMEIDA; SANO, 2018). Sobre isso, teceremos alguns comentários mais adiante.

No âmbito extraorganizacional, as compras e contratações públicas materializam o chamado poder de compra do Estado. Esse poder de proporção singular abre um leque de possibilidades de uso. Um dos papéis que pode desempenhar é o de ferramenta de promoção da estabilidade macroeconômica, conforme defendido por influentes economistas, como John Maynard Keynes, na medida em que gera grande foco de demanda na economia, induzindo a plena utilização dos fatores produtivos³. O poder de compra do Estado pode atuar também como elemento importante nas estratégias de: apoio ao desenvolvimento local, através de condições diferenciadas de participação da micro e pequena empresa e de pequenos produtores locais; estímulo ao desenvolvimento tecnológico nacional e ao desenvolvimento e inovação industrial, através da prioridade à aquisição de bens produzidos majoritariamente com conteúdo tecnológico nacional; e promoção da sustentabilidade, através da priorização da aquisição de bens e serviços com baixo impacto negativo sobre o ambiente (FENILI, 2018; FERNANDES, 2019).

Essas são apenas algumas das possibilidades que têm sido aventadas pelo uso estratégico do poder de compra do Estado. É claro que todas elas abrem amplos debates e em nenhuma delas esse elemento é único e suficiente para o atingimento dos objetivos, devendo, na verdade, estar articulado a uma série de outras iniciativas.

2.2 Etapas do processo de contratação pública

Podemos dividir o processo de contratação pública (entendido aqui em sentido amplo) em duas fases: interna e externa. Em geral, adota-se como início da fase interna, a de planejamento da contratação, a identificação da necessidade. Trata-se de entender o que a Administração precisa e por quê. A necessidade será apontada por um documento que oficializa a demanda, enquanto seu detalhamento será dado por meio do termo de referência (TR). Ele estabelecerá quais são os bens e/ou serviços necessários, a justificativa para a aquisição, suas especificações e quantidades, condições de fornecimento etc. Em diversos casos, há a necessidade de um estudo das soluções disponíveis para atendimento da demanda e a viabilidade

³ Destacamos que a tese de Keynes vai mais fundo ao mobilizar também e centralmente o papel da emissão monetária no alcance da estabilidade macroeconômica.

técnica e econômica dessas soluções. Esse estudo chama-se estudo técnico preliminar (ETP).

Uma vez tomada a decisão a respeito de qual solução é a mais vantajosa, proceder-se-á à pesquisa de preços, gerando um mapa de preços de referência, e à verificação do tipo e da modalidade de licitação aplicável ao caso. Após isso, é feito o detalhamento das normas que regerão o processo licitatório, constituindo-se, assim, a minuta do edital de licitação. Os processos licitatórios que gerarem contratos exigirão também a elaboração das minutas desses instrumentos. Destaca-se também que há possibilidade legal de contratação direta, nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação. Nas contratações por licitação há a necessidade de avaliação jurídica da minuta do edital e nas contratações que geram contratos também deverá ser avaliada a minuta deste. Aprovadas as minutas e estando o processo até aqui em conformidade com as normas instituídas, o edital poderá ser publicado, inaugurando a fase externa do processo de contratação.

As etapas da licitação (estrito senso) variam conforme a modalidade, mas em geral envolvem análise documental e habilitação, recebimento de propostas, adjudicação do fornecedor e negociação de preços e condições. Após isso, haverá a homologação da licitação e a assinatura do contrato, quando houver. Formalizada a escolha do fornecedor, o bem deverá ser entregue e/ou o serviço deverá ser prestado conforme as condições que foram estipuladas pela Administração na contratação. Tratando-se de bens e/ou serviços não formalizados por contratos, será feito o ateste da entrega, e, verificado o cumprimento das obrigações contratuais, será reconhecido o direito adquirido pelo fornecedor ao pagamento. Tratando-se de bens e/ou serviços formalizados por contrato, haverá a gestão deste. Quando for o caso de fornecimento contínuo, as entregas serão feitas e atestadas periodicamente. Ao fim do processo, espera-se que haja insumos para uma avaliação global do processo de contratação, observando-se os pontos de melhoria e mensurando seu desempenho.

Aqui destacamos as etapas mais diretamente ligadas à contratação em si, porém compre salientar que todo o processo é permeado por etapas específicas mais afeitas a outras áreas das Administração, como as de orçamento, finanças e controle.

2.3 Situação das compras e contratações públicas no Brasil

Desde a aprovação da Lei Geral de Licitações e Contratos, em 1993, houve várias mudanças na área de compras e contratações públicas no Brasil. Inovações importantes têm sido apontadas pelos estudiosos e profissionais da área como a modalidade pregão, o sistema de registro de preços e o portal Comprasnet (FERNANDES, 2019).

Também são destacadas tendências de inovação e mudança no período recente, dentre as quais se destacam a criação de novos formatos de contratação, metodologias e ferramentas de gestão das compras e o uso do poder de compra do Estado (FERNANDES, 2019). Todavia, conforme defende Fernandes (2019), face à ausência de estruturação do ciclo do suprimento, os referidos avanços ainda permanecem limitados em sua abrangência e profundidade.

Já no que se refere às dificuldades, são usualmente apontados entre as principais a legislação, que tem sido considerada excessivamente complexa e rígida; a falta de integração entre as etapas do processo de aquisição; a carência de pessoal suficiente e qualificado e a falta de ações de treinamento e capacitação contínua (ALMEIDA; SANO, 2018; 2019; FERNANDES, 2019).

Quanto ao déficit de pessoal, Fernandes (2019) salienta o papel que vem sendo dado ao sistema de registro de preços no sentido de contorná-lo. De acordo com ele, o registro de preços permite “contornar a complexidade procedimental da licitação e a debilidade técnica das equipes para atender às necessidades de forma tempestiva” (FERNANDES, 2019, p. 06).

Cabe destacar ainda que face aos cenários de ampla falta de pessoal suficiente e qualificado na Administração Pública e de restrição fiscal (imposto pela legislação e pelo modelo de gestão macroeconômica dominante), a terceirização tem figurado como saída possível. Porém, como lembra Fernandes (2019, p. 09), “implementada como solução imediatista ou desvinculada de uma visão estratégica, a terceirização pode gerar problemas de coordenação, instrumentalização dos contratos e perda de controle e accountability”. Assim, essencialmente o problema acaba não sendo resolvido posto que ela gera uma pressão sobre os setores de gestão de contratos na medida em estes precisarão dispor uma adequada capacidade de monitoramento, fiscalização e controle da execução contratual. Diante disso, torna-se evidente a

necessidade de que o papel da terceirização não seja superestimado e que seu uso seja bem avaliado e planejado.

2.4 O pregão eletrônico

O pregão é modalidade de licitação incorporada pela Lei nº 10.520/2002 e sua forma eletrônica foi regulamentada primeiramente pelo Decreto nº 5.450/2005 e mais recentemente pelo Decreto nº 10.024/2019, que revogou o anterior. Essa nova modalidade tem seu uso destinado a aquisições de bens e serviços comuns, entendidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002).

O advento do pregão foi celebrado como inovação importante nas compras públicas brasileiras. São apontados como suas principais vantagens diretas a simplificação de procedimentos e agilização dos prazos e a redução de custos das compras e licitações públicas (FERNANDES, 2019).

Além disso, são pontuadas vantagens indiretas como mudança da cultura na área de compras com a valorização do pregoeiro, a aplicação da tecnologia da informação nas transações com os fornecedores e o impulso a inovações derivadas como o registro de preços (FERNANDES, 2019).

O uso dessa modalidade licitatória se difundiu rapidamente no setor público, passando de 3,3% em 2001 para 72% do valor total das licitações realizadas em 2014 (FERNANDES, 2019). Entretanto, uma parcela da doutrina aponta problemas em relação ao pregão, chegando mesmo a pôr em xeque as vantagens alegadas por aqueles que o defendem. São apontadas entre as limitações do pregão o seu caráter circunscrito e incompleto e a não solução de aspectos de qualidade e adequação às necessidades. Almeida e Sano (2018; 2019) trazem estudos que vão ao encontro de parte da crítica especializada, que argumenta que o uso dessa modalidade licitatória tem trazido prejuízos à celeridade, haja vista ser um processo complexo e demorado.

No aspecto de preço, mesmo aqueles que reconhecem a economicidade propiciada pelo pregão, advindo do estímulo à competitividade entre fornecedores (FERNANDES, 2019; FARIA; et al., 2010, apud ALMEIDA; SANO, 2019), apontam justamente aí um de seus pontos fracos. Isso porque esse mesmo ambiente

competitivo aumentaria os riscos de propostas inexequíveis, encarecendo a contratação futuramente pela necessidade de aditivos de valor ou levando a perda da qualidade dos bens e/ou serviços.

Nesse sentido, tem sido apontada a necessidade de mais estudos que explorem o impacto do pregão no comportamento dos licitantes e no desempenho *ex post* da contratação (REIS; CABRAL, 2018). Como uma das iniciativas que colaboram para suprir essa lacuna, destaca-se o estudo realizado Amorim (2016), que teve como objetivo identificar os efeitos da licitação por pregão no desempenho de contratos de serviços contínuos. Os contratos estudados foram os da Superintendência de Administração da Advocacia Geral da União em Pernambuco - SAD/PE, no período de 2006 a 2010.

Foi identificado que dos 45 contratos firmados, 31% (14) foram rescindidos unilateralmente. Outros 24,5% foram concluídos com ocorrência de infrações, sendo que 24% tiveram ocorrências mais sérias que ensejaram a aplicação de penalidades e sua não prorrogação até o limite legal de 60 meses. Assim, 55,5% das contratações apresentaram problemas para a Administração. Segundo a autora, os resultados indicaram uma tendência moderada no sentido de que quanto maior a diferença entre o valor previsto pela Administração e o valor contratado, menor o tempo de duração do contrato. Além disso, o motivo predominante para as rescisões refere-se ao descumprimento de obrigações trabalhistas. Ainda segundo ela, “as justificativas apresentadas pelas contratadas em suas defesas foram maciçamente concentradas em problemas de fluxo de caixa em função de contratos com preços defasados ou aumentos dos insumos das planilhas” (AMORIM, 2016).

2.5 Dimensões de desempenho das contratações e os fatores que as afetam

O desempenho das contratações públicas é fator constantemente alvo de críticas entre o público-alvo dos bens adquiridos e dos serviços prestados no âmbito da Administração Pública. Apesar de ser uma questão fundamental, o desempenho das contratações esbarra na precariedade em sua mensuração e na falta de aprofundamento no entendimento dos fatores que o afetam, particularmente no caso de contratos de serviço, objeto de nosso estudo (BONELLI; CABRAL, 2018). Indo mais longe, é preciso destacar que a própria ideia de desempenho nas contratações públicas acaba frequentemente ficando restrita ao aspecto de preço, sendo, portanto,

incompleta e ensejando a incorporação de dimensões como a tempestividade e a qualidade da entrega para que seja mais bem compreendida (REIS; CABRAL, 2018; VAZ; LOTTA, 2007; AMORIM, 2016).

Nesse sentido, a Administração Pública buscaria aquisições e contratações com baixo custo, alta qualidade e alta tempestividade. Contudo, como bem destacam Vaz e Lotta (2007) ao consideramos essas três dimensões, usualmente estaremos diante de situações de *trade off*. A diminuição do custo tende a diminuir a qualidade, o aumento na qualidade tende a aumentar o tempo de entrega e a diminuição do tempo de entrega tende a aumentar o custo.

Entre os estudiosos que investigaram fatores que afetam as dimensões de competência nas contratações públicas, Bonelli e Cabral (2018) buscaram compreender os efeitos das competências públicas e privadas nas dimensões custo e qualidade de contratos de terceirização de serviços. As competências públicas são trazidas no âmbito individual, pois segundo os autores

diante da homogeneidade de procedimentos existentes numa instituição pública, a fonte de heterogeneidade que influencia no desempenho dos contratos reside nas competências presentes em grau diferente entre os diversos servidores responsáveis (BONELLI; CABRAL, 2018, p. 492).

As competências elencadas pelos autores são apresentadas no quadro 1.

As competências privadas são trazidas no âmbito organizacional, pois “as competências presentes em grau diferente entre as diversas prestadoras de serviço constituem uma fonte de heterogeneidade que influencia no desempenho dos contratos” (BONELLI; CABRAL, 2018, p. 491). Essas competências referem-se à capacidade de execução e à capacidade financeira.

Os autores ainda indicam que a reputação tem muito a dizer acerca da competência de uma organização no cumprimento satisfatório dos requisitos de sua contratação. Nesse sentido, um histórico prévio de boas condutas pode ser um indicativo de competências superiores. Contudo, conforme destaca Fenili (2018), a consideração da reputação nas licitações e contratos públicos ainda é assunto controverso. Para o Tribunal de Contas da União (TCU) sua utilização como critério de julgamento da habilitação fere a objetividade face a não previsão legal desse critério entre as hipóteses de inabilitação. Porém, a consideração de histórico negativo como critério de majoração da dosimetria de eventual penalidade parece suscitar

maiores divergências por parte da doutrina (FENILI, 2018), merecendo atenção especial de gestores e fiscais de contratos.

Quadro 1 – Competências públicas individuais relacionadas ao desempenho de contratações públicas

Fase	Tipos de competência	Habilidades	Agentes
Fase licitatória	Competências de negociação de contratos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Habilidades de selecionar, no menor tempo possível, fornecedores capazes de produzir bens/serviços, adequados às necessidades organizacionais, ▪ Favorecer a concorrência entre licitantes; ▪ Obter melhores termos contratuais, no tocante a preço e a prazo. 	Pregoeiros
Fase de execução do contrato		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Habilidade de administrar de maneira produtiva as relações com as empresas. 	Fiscais administrativos
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Habilidade de avaliar os comportamentos das empresas, garantindo um constante alinhamento entre interesses públicos e privados. 	Fiscais Técnicos
	Competências de monitoramento (ou fiscalização)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Habilidade de limitar os comportamentos oportunistas dos múltiplos agentes envolvidos mediante apropriados mecanismos de incentivo e controle. 	Fiscais administrativos e técnicos

Fonte: Elaboração própria a partir de Bonelli e Cabral (2018).

De forma geral, tanto a capacidade privada de execução quanto as capacidades públicas de negociação e monitoramento são desenvolvidas a partir da experiência e do nível de conhecimento (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997 apud REIS; CABRAL, 2018; BONELLI; CABRAL, 2018), bem como a partir de interações mais frequentes e próximas entre as partes. Esta última é ainda apontada pelos autores como um escape à rigidez das rotinas burocráticas, ajudando “a superar problemas inerentes à incompletude contratual e a possíveis conflitos na aplicação das cláusulas contratuais” (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997 apud REIS; CABRAL, 2018; BONELLI; CABRAL, 2018, p. 492).

Tendo como objeto de pesquisa os contratos de serviços firmados pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) entre 2002 e 2015, Bonelli e Cabral (2018) indicam que a formação e os anos de atuação de pregoeiros não influenciavam significativamente na economia da licitação, contrariando estudos recentes. Todavia, os autores coletaram evidências de que o ambiente pouco competitivo no qual “um número reduzido de empresários fecharia acordos entre si, compartilhando informações reservadas e limitando o acesso de potenciais concorrentes” neutralizava o papel que o conhecimento e a experiência adquiridos pelos pregoeiros poderiam desempenhar (BONELLI; CABRAL, 2018, p. 501).

No âmbito das competências privadas, a capacidade financeira, medida pela liquidez geral, possuía influência negativa sobre a economicidade. Os autores atribuíram o resultado à hipótese de que as “empresas com melhores índices de liquidez tendem a não ceder nas negociações, mantendo o valor dos lances e aceitando o risco de não vencer a licitação” (BONELLI; CABRAL, 2018, p. 501). Essa hipótese foi respaldada em suas entrevistas com pregoeiros da UFBA, que destacaram ainda a existência de cartéis de fornecedores, que reduziam a concorrência e praticavam preços abusivos.

Almeida e Sano (2018) buscaram investigar a dimensão da celeridade em pregões eletrônicos firmados pela Base Aérea de Natal (Bant). Eles apontaram alguns fatores importantes para a consecução de celeridade em quatro dimensões: (I) legislação e processos de compras, (II) estrutura e organização do setor de compras, (III) sistemas de compras e (IV) recursos humanos do setor de compras. Os fatores são apresentados no quadro 2 associados com as respectivas dimensões de análise.

A conclusão dos autores foi de que “a falta de pessoal qualificado para o setor de compras e o excesso de rigidez e formalismo da legislação foram os fatores que mais geraram impactos no tempo de execução dos processos” (ALMEIDA; SANO, 2018, p. 110).

Quadro 2 – Dimensões e fatores relativos à celeridade em pregões eletrônicos

Dimensão	Fatores
Estrutura e organização do setor de compras	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perfil estratégico (acesso à alta Adm. e participação na estratégia da organização) ▪ Integração entre os setores envolvidos e destes com os fornecedores ▪ Divisão de tarefas (compradores especializados e comprador chefe)
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perfil de atuação estratégica ▪ Carreira estruturada ▪ Incentivos à criatividade e inovação ▪ Entendimento da legislação ▪ Capacitação constante
Processo de compras	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilidade e simplificação dos processos
Sistemas de compras	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integração de sistemas

Fonte: Elaboração própria a partir de Almeida e Sano (2018).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para desenvolver a pesquisa foi realizado um levantamento de todos os contratos assinados pelas Ifes do estado do Rio de Janeiro no período de 2014 a 2019.⁴ Com isso, montou-se um banco de dados a partir do qual foram obtidas informações em relação a diversos aspectos das contratações das Ifes no período, tais como a distribuição de quantidades e valores de contratos por tipo de Ifes, modalidade de licitação, tipo de objeto, situação contratual e fornecedores.

Os contratos foram divididos em dois grandes grupos. Um deles continha aqueles contratos firmados para atender unidades hospitalares e outro continha os demais. Considerando as particularidades de contratos relativos a unidades hospitalares, abordamos apenas os contratos do segundo grupo.

De modo a realizar uma análise mais aprofundada, procuramos selecionar 4 contratos dentre os rescindidos, um de cada Ifes. O objetivo foi compreender os motivos que levaram à rescisão contratual e as consequências que a medida trouxe (ou poderia trazer) para a prestação dos serviços cujos contratos dizem respeito.

Para a seleção dos 4 contratos utilizou-se os seguintes critérios. Em primeiro lugar, dado o recorte de pesquisa adotado, consideramos apenas os contratos na modalidade pregão e que fossem referentes a serviços⁵. Em segundo lugar, buscou-se os fornecedores com mais contratos rescindidos, adotando como critério de desempate o valor total obtido pelo fornecedor. Em terceiro lugar, foi selecionado dentre os contratos rescindidos pelo fornecedor aquele cujo objeto e valor fossem mais relevantes.

Durante o processo de seleção foram consultados os portais eletrônicos das contratantes com o intuito de buscar informações preliminares a respeito do contrato e sua rescisão. Os contratos cujo extrato de rescisão foi localizado foram verificados quanto à justificativa apontada no documento. Em função do foco nas rescisões motivadas por desempenho insatisfatório, ao final desta etapa, foram descartados aqueles cuja rescisão sabidamente foi amigável ou motivada por razões de interesse público. Feito isso, foram selecionados três contratos, um da UFF, um da UFRJ e um

⁴ A seleção das Ifes não considerou instituições federais que embora ofereçam cursos superiores tem como foco o ensino básico, tais como o IFRJ, Cefet e Colégio Pedro II.

⁵ Cabe destacar que se levou em consideração o tipo predominante, tendo em vista que as contratações costumam combinar serviços, aquisições e obras.

da UFRRJ.^{6,7} Na Unirio não foi identificado nenhum contrato que se encaixasse nos critérios estabelecidos.⁸

Após a definição dos 3 contratos, buscou-se informações sobre: o processo administrativo que deu origem à contratação; a etapa de licitação; o cadastro da contratada junto à Receita Federal; sanções sofridas por ela; os contratos que firmaram com órgãos do Governo Federal; relatórios de auditoria envolvendo o contrato analisado; o termo do contrato e seu fiscal.

É importante destacar que os resultados obtidos são baseados somente nos dados e informações obtidas nos documentos disponíveis nos portais eletrônicos do governo federal e das Ifes pesquisadas. Embora isso imponha limitações ao aprofundamento de alguns dos objetivos específicos da pesquisa, ainda nos permitiu ter elementos suficientes para cumprir o que foi estabelecido no projeto de pesquisa. Todavia, uma análise mais aprofundada exigiria outras fontes de informações como, por exemplo, entrevistas com agentes envolvidos no processo de contratação.

⁶ Ainda não sabemos se o contrato selecionado para a UFRRJ foi rescindido por desempenho insatisfatório pois não conseguimos obter o termo de rescisão nem informações na internet. Assim, o motivo da rescisão seria apurado no contato com a instituição. Contudo, percebemos recentemente que o contrato foi prorrogado 3 vezes, o que pode ser um indicativo de que a rescisão se deu de forma amigável.

⁷ O contrato da UFF trata-se de desempenho insatisfatório ainda na etapa de licitação, enquanto o da UFRJ trata-se de desempenho insatisfatório na execução.

⁸ A universidade rescindiu apenas um contrato de 2014 a 2019, e este foi por contratação direta, via dispensa de licitação.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1 Os contratos das Ifes no Estado do Rio de Janeiro entre 2014 e 2019

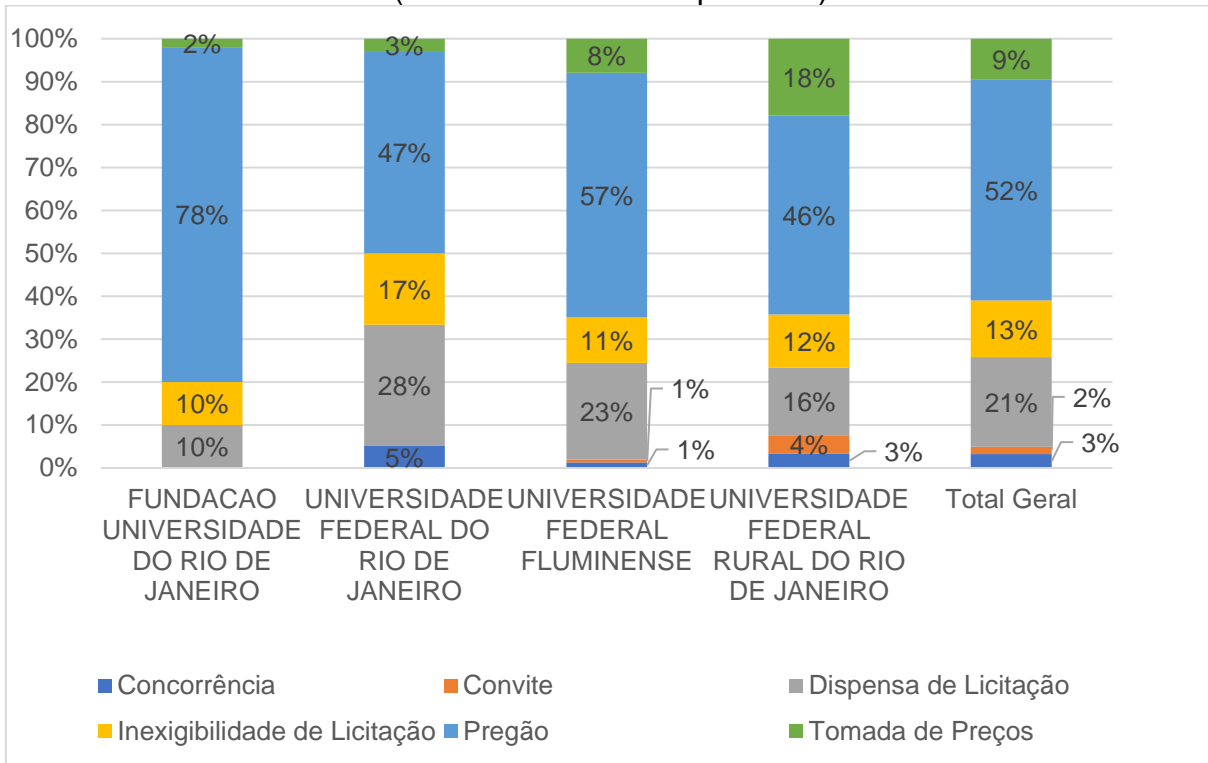
No período compreendido entre os anos de 2014 e 2019 foram assinados 965 contratos nas seguintes Ifes do estado do Rio de Janeiro: Unirio, UFF, UFRJ e UFRRJ. Desses contratos, 33% são relativos a unidades hospitalares e 67% relativos às demais unidades. Em relação a estes últimos, foram 50 contratos na Unirio, 151 na UFF, 210 na UFRJ e 235 na UFRRJ.

Em todas as Ifes analisadas houve predomínio de contratações por licitação na modalidade pregão, sendo a Unirio a que mais utilizou-o em termos relativos, com 78% de participação dessa modalidade em relação ao total de contratos assinados pela instituição. As outras três Ifes juntas constituem média de 50% de participação dessa modalidade no total. Em relação aos valores, na UFF e na UFRJ a modalidade pregão representa 70% do total, enquanto na Unirio representa 95% e na UFRRJ, 54%.

A segunda forma de contratação mais utilizada foi a contratação direta por dispensa de licitação. Ela obteve participação média, em termos de número de contratos, de 19% nas Ifes analisadas, sendo 10% na Unirio, 28% na UFRJ, 23% na UFF e 16% na UFRRJ. Em termos de valores, o máximo de participação foi na UFF, com 19%, e o mínimo foi na Unirio, com apenas 2%. Na UFRJ e UFRRJ a participação foi de, respectivamente, 10% e 8%. Nos gráficos 1 e 2 é possível observar, respectivamente, a distribuição da quantidade e valores dos contratos assinados por modalidade de licitação pelas Ifes do estado do Rio de Janeiro.

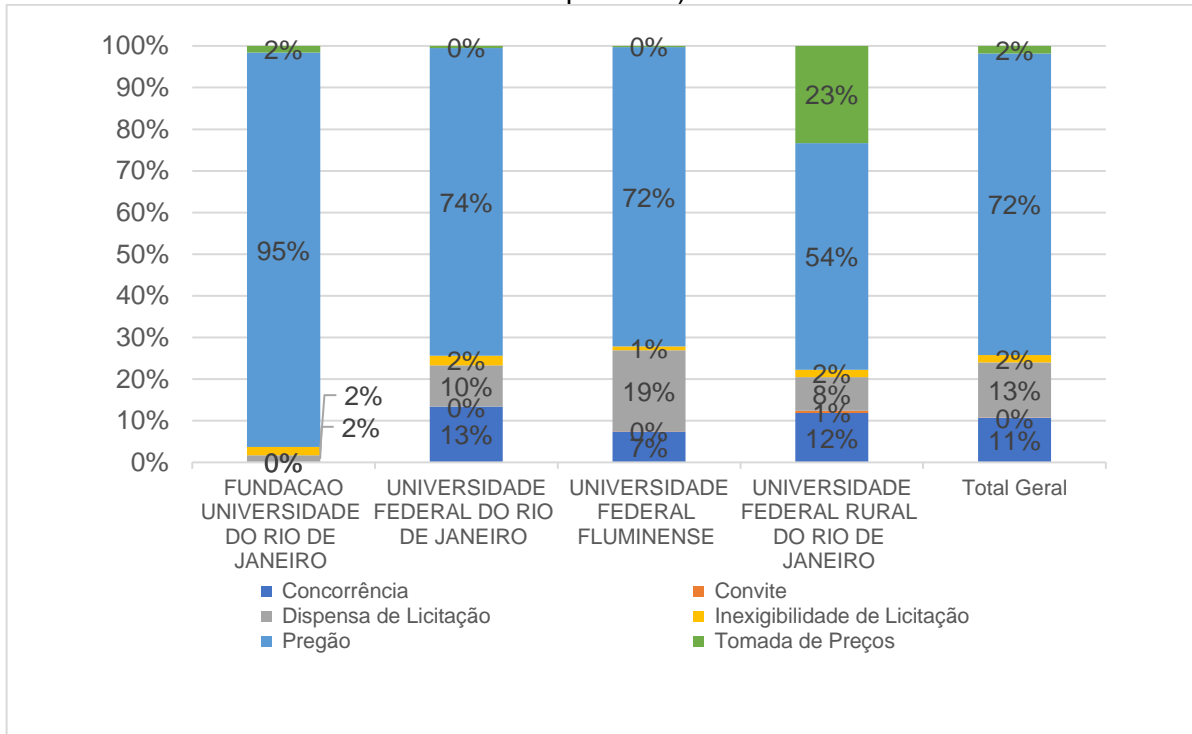
No que se refere ao tipo de objeto contratado, os gráficos 3 e 4 apresentam sua distribuição, de acordo com, respectivamente, a quantidade e os valores totais. Constatou-se que a predominância foi de contratos de serviços, que em todos os casos foram de pelo menos 60% da quantidade e valor totais, sendo que na UFF chegaram a representar 91% da quantidade de contratos e 89% do valor total.

Gráfico 1 – Quantidade total (em %) dos contratos por modalidade de licitação (exceto unidades hospitalares)



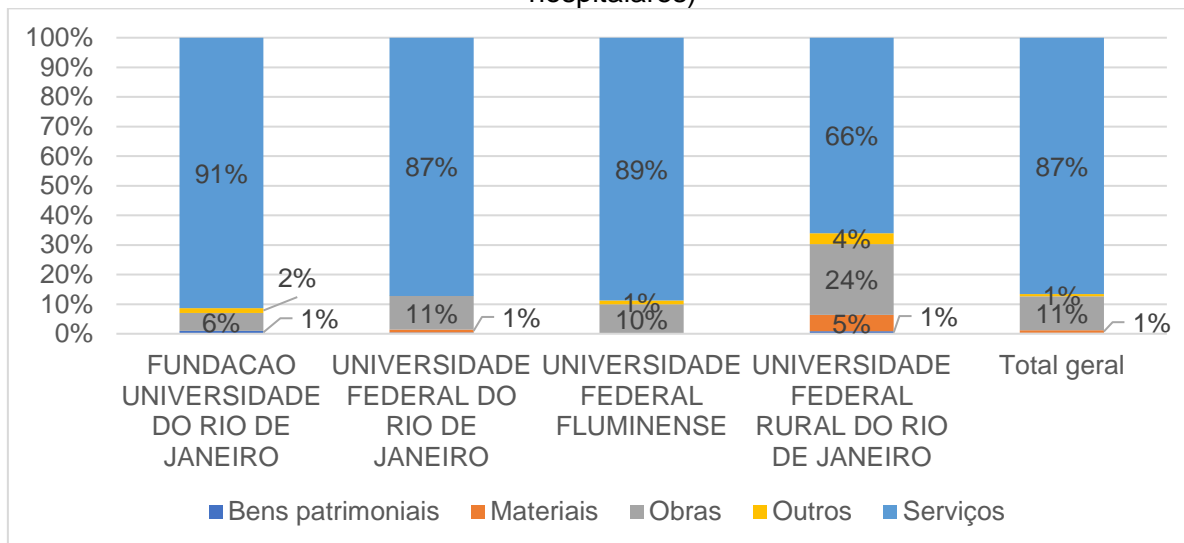
Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 2 – Valor total (em %) dos contratos por modalidade de licitação (exceto unidades hospitalares)



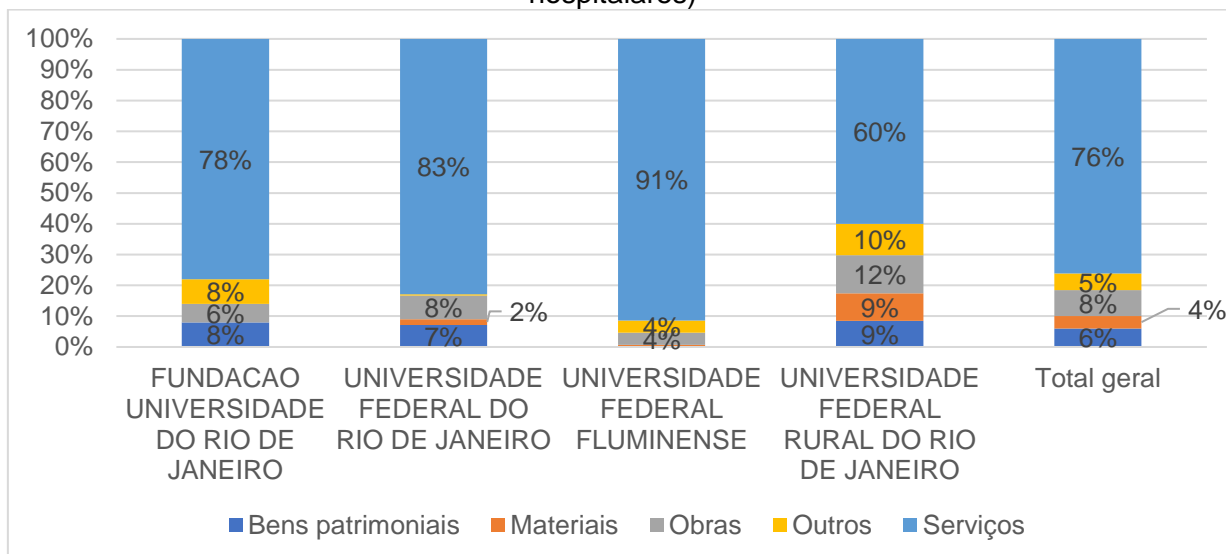
Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 3 – Quantidade total (em %) dos contratos por tipo de objeto (exceto unidades hospitalares)



Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 4 – Valor total (em %) dos contratos assinados por tipo de objeto (exceto unidades hospitalares)



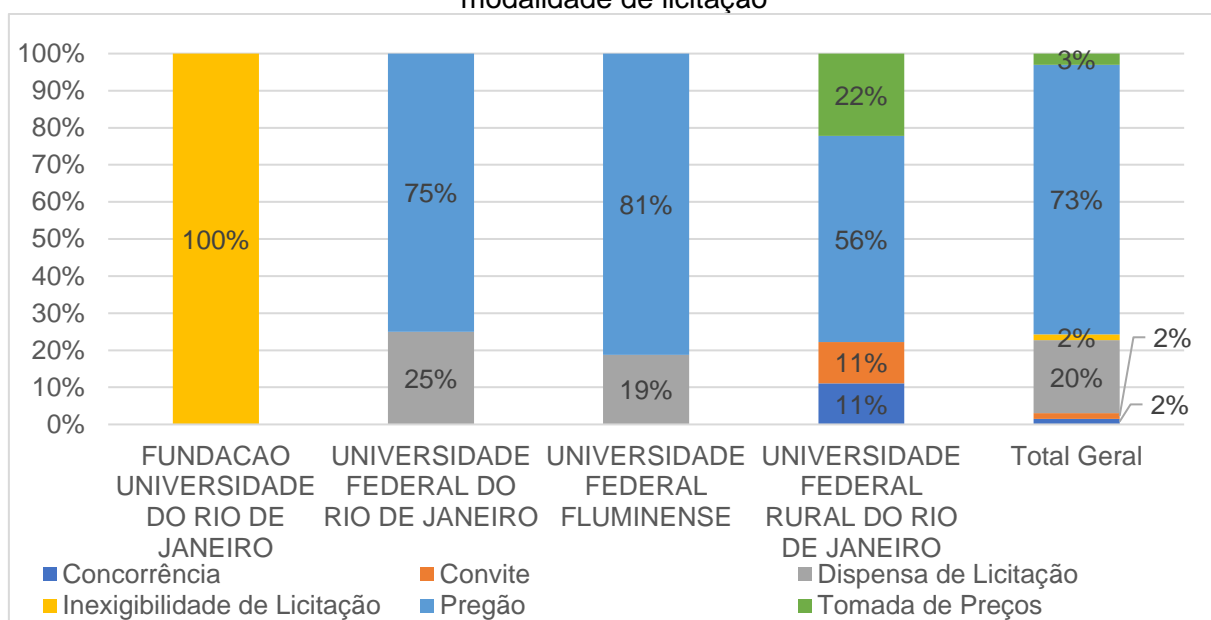
Fonte: Dados da pesquisa.

Foi verificada também a situação contratual. O gráfico 5 traz os contratos rescindidos por Ifes e modalidade de licitação. Observa-se que dos 646 contratos assinados, 66 foram rescindidos, o que representa 10% do total. A maior parte das rescisões, tanto em termos relativos quanto absolutos, concentrou-se na modalidade pregão – 73% do total de rescisões, ou 14% do total contratado na modalidade, sendo 48 contratos rescindidos dos 285 assinados no período de 2014 a 2019. Quase todas

as rescisões referem-se a contratos de serviços, 64, sendo apenas duas (2) rescisões de contratos de obras e nenhuma para os demais.

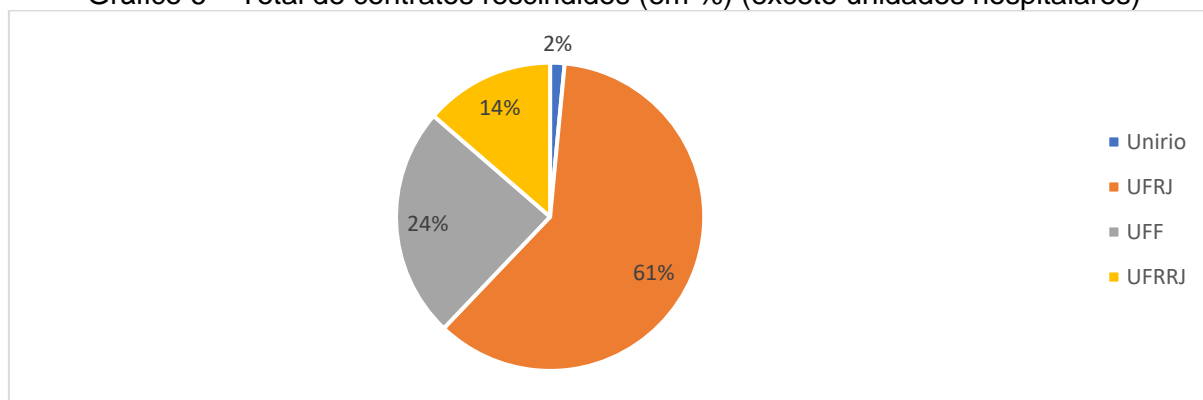
Embora a UFRRJ tenha sido a Ifes que mais assinou contratos no período, 235, ela foi a segunda com menos contratos rescindidos, 9 no total, atrás apenas da Unirio, que rescindiu apenas um contrato dos 50 assinados. A Ifes que mais rescindiu contratos foi a UFRJ, 40 dos 210 contratos assinados, o que representa 61% do total de rescisões. Já a UFF rescindiu 16 contratos dos 151 assinados (24% do total de rescisões). O gráfico 6 mostra o percentual de participação de cada Ifes no total de rescisões contratuais realizadas no período.

Gráfico 5 – Contratos rescindidos (em %) (exceto unidades hospitalares) em cada modalidade de licitação



Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 6 – Total de contratos rescindidos (em %) (exceto unidades hospitalares)



Fonte: Dados da pesquisa.

Se há alguma concentração quando se observa a modalidade de licitação (pregão) e o tipo de objeto contratado (serviços), por outro lado o mesmo não pode ser dito a respeito dos fornecedores. Foram 408 fornecedores para 648 contratos, o que representa em média 1,6 contrato por fornecedor. O fornecedor com mais contratos foi a Provac Terceirização de Mão de Obra, com 10 contratos de 2014 a 2019. Foram 116 fornecedores que obtiveram mais de um contrato nesse período, enquanto os demais – 291 – obtiveram apenas um cada. Esses últimos obtiveram 45% do total de contratos, que representam 35% do valor total contratado. Quando considerados também aqueles que obtiveram apenas dois contratos, esses percentuais passam para 65% e 58%, respectivamente.

Do total de fornecedores, 13% tiveram alguma rescisão contratual com alguma das Ifes durante o período. O fornecedor com mais contratos rescindidos foi a Qualitecnica, que teve rescindidos todos os 4 contratos obtidos. Todavia, todos eles foram rescindidos de forma amigável. Em segundo lugar ficou a AT Elevadores com 3 rescisões dentre os 6 contratos assinados⁹.

4.2 Os contratos com desempenho insatisfatório analisados

4.2.1 UFRJ

4.2.1.1 O processo de contratação

O contrato selecionado da UFRJ, o de nº 041/2018, teve seu processo administrativo (PA)¹⁰ iniciado em 20 de fevereiro de 2018 e o último registro de movimentação foi no dia 08 de março de 2021, totalizando 1.112 dias e 1.001 páginas. Ao longo desse período, a tramitação envolveu 16 setores da universidade, tendo havido duas passagens pela Procuradoria.

A contratação foi realizada através do Pregão Eletrônico (PE) nº 18/2018, cuja sessão foi aberta no dia 22 de outubro de 2018, 250 dias (cerca de 8 meses) depois da abertura do PA. Tratou-se de processo licitatório para

contratação dos serviços de limpeza, asseio e conservação predial, visando a obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, para atender às necessidades do Centro de Ciências

⁹ Um dos contratos, o assinado com a UFRJ foi rescindido unilateralmente com base no art. 78, XII, ou seja, por razões de “interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento”. Sobre os outros dois, não ficaram claros os motivos da rescisão.

¹⁰ Processo nº 23079006328201869.

Matemáticas e da Natureza [CCMN] (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2016, p. 1).

O PE contou com dez itens, com um lance para cada, compondo um único lote cujo valor total foi estimado em R\$ 2,2 milhões. Foram 30 participantes no processo, que culminou com a seleção do fornecedor Proserviços Gerenciamento Empresarial Eireli em todos os itens do grupo, com lance total vencedor de R\$ 2 milhões, posteriormente negociado com redução de R\$ 1,8 mil. O processo representou economia de 8,3% em relação ao previsto pela Administração. A habilitação do vencedor ocorreu em 30 de outubro de 2018, oito (8) dias depois da abertura do pregão e 282 dias depois da abertura do processo de contratação. No mesmo dia da habilitação houve manifestação de intenção de recurso pela VL Terceirização Ltda. A alegação foi de que a proposta vencedora continha inconsistências, “inclusive as geradas com relação a produtividade adotada”. A manifestação foi aceita pelo pregoeiro. No fim, contudo, o resultado do PE não foi alterado.

O contrato foi assinado no dia 03 de dezembro de 2018, com vigência de 1 ano. Posteriormente foi feito um termo aditivo estendendo a vigência por mais 1 ano e fazendo com que a contratação passasse do valor inicial de R\$ 2 milhões para R\$ 4,1 milhões.

4.2.1.2 A empresa vencedora

A Proserviços Gerenciamento Empresarial Eireli foi aberta em 28 de outubro de 2011, com sede em São Paulo e capital social de R\$ 500 mil. Sua atividade principal é limpeza em prédios e em domicílios. Contudo, ela ainda mantém outras 10 atividades secundárias, ainda que elas não tenham sinergia entre si e com a atividade principal. As atividades secundárias vão desde organização de eventos até suporte, manutenção e outros serviços em Tecnologia da Informação (TI), passando ainda por transporte rodoviário de carga e instalação e manutenção elétrica.

De 2018 a 2020 a empresa obteve 19 contratos com a Administração Pública, sempre na condição de microempresa/empresa de pequeno porte (ME/EPP), atingindo um total de R\$ 23,4 milhões. Todos os contratos foram de serviços e por pregão. A maior parte dos contratos obtidos foi no estado do Rio de Janeiro, 11 no total; mas também foram obtidos contratos em Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Minas Gerais. O órgão para quem mais prestou serviços foi o Ministério da Educação, por meio do qual obteve 5 contratos. Porém, em termos de valores, os maiores contratos vieram da Presidência da República, R\$ 11,9 milhões em 3 contratos.

4.2.1.3 O contrato e sua execução

O contrato entre a UFRJ e a Proserviços abrangia a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial em três unidades do Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza (CCMN): Instituto de Geociências (IGEO), Núcleo de Computação Eletrônica (NCE) e a Decania do Centro. A área total abrangida foi de 83.611 m², dividida de acordo com suas características, conforme consta na tabela 1.

Tabela 1 – Áreas do CCMN abrangidas pelo contrato nº 41/2018 segundo características

Tipo de Área – LOTE I	Característica	Área Física (m²)
Interna	Ordinária ¹¹	30.546 m ²
	Salões, Halls e Corredores ¹²	11.272 m ²
	Oficinas	1.737 m ²
	Laboratórios	3.896 m ²
	Almoxarifado/Galpão	2.131 m ²
	Banheiros	1.942 m ²
Externa	Externa	17.811 m ²
	Externa Pisos e Pavimentos	2.186 m ²
Esquadrias	Esquadrias Face Interna	6.668 m ²
	Esquadrias Face Externa	5.422 m ²

Fonte: Dados da pesquisa.

Para o desempenho das funções, foi estabelecido o emprego de 50 funcionários, sendo 48 serventes e 2 encarregados.

Conforme estabelecido no contrato e previsto em lei, foi entregue pela contratada 5% do valor contratual, equivalente a R\$102 mil, a título de garantia da execução do serviço. O contrato estabeleceu ainda o uso do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) como mecanismo de avaliação de desempenho e não reservou incentivos à contratada.

Para os casos de problemas na execução do serviço, foram determinadas as sanções apontadas a seguir. Advertência por escrito para faltas leves e multa para infrações. Para faltas mais graves foram previstas:

¹¹ Ordinária: escritórios, salas administrativas, gabinete de professores, bibliotecas/salas de leitura e salas de atividades complementares.

¹² Saguão/hall/salão/corredores: áreas internas com espaços livres, revestidos com pisos frios ou acarpetados; salas de aula; áreas de circulação, tais como corredores, escadas, rampas e elevadores; pátios cobertos, quadras cobertas e refeitório.

Suspensão de licitar e impedimento de contratar com o órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente, pelo prazo de até dois anos; Sanção de impedimento de licitar e contratar com órgãos e entidades da União, com o conseqüente descredenciamento no SICAF [Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores] pelo prazo de até cinco anos; Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a Contratada ressarcir a Contratante pelos prejuízos causados (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2018, p. 58).

O contrato ora discutido foi objeto de auditoria de avaliação dos resultados da gestão pela Controladoria-Geral da União (CGU), no âmbito do Relatório de Avaliação nº 201902264, entre 09 de agosto de 2019 e 13 de dezembro de 2019, completando, portanto, pouco mais de 4 meses de trabalhos. Foram encontrados pelos auditores várias irregularidades, apresentadas a seguir (BRASIL, 2019).

Em primeiro lugar, verificou-se que não foi realizada a medição da área física a ser limpa. Conforme destacou a equipe de auditoria,

as áreas a serem limpas foram levantadas com base em contratos anteriores e nas medidas disponibilizadas pela CCMN para a Pró-reitoria de Gestão e Governança (PR6), sem memórias de cálculo e documentos que dessem suporte à estimativa das áreas, tais como laudos/medição das áreas que serão limpas (BRASIL, 2019, p. 9).

Mesmo não tendo sido realizada nova medição, a área a ser limpa foi incrementada em 4.425 m² em relação ao contrato anterior, o que provoca reflexo nos custos, haja vista serem estes estimados por metro quadrado.

A auditoria constatou também ausência de atesto da fiscalização nas notas fiscais referentes aos serviços do mês de abril de 2019, bem como encontrou muitas pagas pela universidade decorrentes de atraso no pagamento das Guias de Previdência Social (GPS) no período de janeiro a abril de 2019, totalizando ônus de R\$ 2,5 mil ao erário.

O Superintendente-Geral de Gestão da PR6 respondeu que os fiscais do contrato enviam tardiamente as notas fiscais para pagamento e que o setor responsável por esse procedimento tem falta de servidores em relação à demanda.

Outro ponto verificado, foi que a contratada incluiu indevidamente em suas planilhas de custos o item Assistência Médica e Familiar, no valor individual de R\$ 27,00. Contudo, o item não configura benefício do empregador, sendo na verdade descontado do empregado, e tampouco foi incluído pela UFRJ em sua estimativa de custos. Assim, conforme apontado pela auditoria, carece de amparo legal e normativo.

Tendo em vista a disponibilização de 50 funcionários, gerou-se, com a irregularidade, custo anual extra de R\$16,2 mil para a contratante.

Como resposta da instituição, o relatório destaca que

a UFRJ entende que a Administração não pode exercer ingerências na formação de preços privados proibindo a inserção de custos e que o pregoeiro entendeu que o valor em pauta era um benefício concedido pela empresa a seus empregados. Alegou também que, mesmo com este encargo, a licitante sagrou-se vencedora do certame com o menor preço (BRASIL, 2019, p. 10).

O entendimento, entretanto, foi rechaçado pela Advocacia Geral da União (AGU), que entende que frente a custos considerados ilegais, cumpre à Administração proibi-los, sendo esse um “imperativo lógico decorrente dos princípios da legalidade, da economicidade, da eficiência, da satisfação do interesse público e da autotutela da Administração” (BRASIL, 2017, apud BRASIL, 2019).

Adicionalmente, a contratada, apesar de instada pela UFRJ, não comprovou pagamento do benefício social familiar referente aos meses de janeiro a maio de 2019. O fato ensejou a abertura de processo com vistas a apuração de irregularidade na execução do contrato e aplicação das sanções cabíveis.

Por fim, constatou-se que os preços por m² e mensal para a limpeza dos ambientes estava abaixo dos limites estabelecidos no Caderno Técnico de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para o estado do Rio de Janeiro. A UFRJ respondeu explicando que o fato se relaciona com os limites estabelecidos pela instituição face às restrições orçamentárias e que os valores retratam a realidade de mercado.

Considerando a exequibilidade dos serviços, a equipe de auditoria observou avaliações “regular” e “ruim”, realizadas no âmbito do IMR, a respeito dos serviços prestados em abril de 2019. Porém, entendeu que não estava prejudicada a exequibilidade da contratação.

Segundo os fiscais entrevistados em 22/08/2019, a limpeza não estava muito satisfatória e a entrega do material também não e isto aconteceu por causa dos pagamentos dos funcionários que não estavam ocorrendo, porque a UFRJ não pagava à Proserviços, mas que, naquele momento, tudo estava se normalizando. Sendo assim, evidenciou-se a exequibilidade da contratação (BRASIL, 2019, p. 11).

Conforme ressaltado no relatório de auditoria, a UFRJ encerrou o contrato, algum tempo depois da visita *in loco* dos auditores, por inadequação na prestação de serviços e falta constante de materiais. Conseqüentemente, para não haver

interrupção dos serviços, foi realizada contratação emergencial, através do Contrato nº 014 de 2020.

4.2.2 UFF

4.2.2.1 O processo de contratação

O contrato selecionado da UFF, o de nº 001/2017, teve seu PA iniciado em 03 de junho de 2016 e o último registro de movimentação foi no dia 28 de junho de 2017, totalizando 390 dias¹³. Ao longo desse período, sua tramitação envolveu 10 setores da universidade, tendo uma passagem pela Procuradoria.

A contratação foi realizada através do PE nº 37/2016, cuja sessão foi aberta no dia 30 de agosto de 2016, 88 dias (quase 3 meses) depois da abertura do PA. Tratou-se de processo licitatório para “contratação de empresa especializada para execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva em equipamentos de refrigeração, geladeiras, câmaras frigoríficas e demais equipamentos”. Foi licitado apenas um item com valor estimado de R\$ 10,5 milhões em um processo que contou com 27 participantes, dos quais apenas 3 não eram ME/EPP. Inicialmente foi declarado vencedor o fornecedor Epodonto Comércio e Serviços Ltda., com lance de R\$ 3,7 milhões. O menor lance depois da Epodonto foi o da Update Comércio e Serviços de Manutenção Ltda, de R\$ 6,0 milhões.

Antes da seleção da empresa Epodonto, outras duas foram logo recusadas pelo valor de suas propostas serem considerados irrisórios, ambas R\$ 796,5 milhões, com diferença de apenas 1 centavo entre as propostas. Além disso, outras três empresas chegaram a ser chamadas para apresentar anexo, mas acabaram recusadas por problemas relacionados aos atestados exigidos no edital. No dia 14 de outubro, duas delas apresentaram intenção de recurso contra a recusa das propostas. Uma terceira, a empresa Real Refor Engenharia e Comércio Ltda., apresentou intenção de recurso contra o aceite e habilitação da proposta vencedora alegando que os valores apresentados pela concorrente eram inexequíveis, bem como seu capital social era inferior a 10% do valor total do contrato.

No dia 03 de novembro, por conta dos recursos apresentados, o pregoeiro e os membros da equipe de apoio novamente reuniram-se, dando início à fase de revisão

¹³ Processo nº 23069022197201614.

da aceitação. Foram aceitos os argumentos em desfavor da proposta da Epodonto Comércio e Serviços Ltda.

Em nova seleção foram recusadas nove propostas, sendo duas por inexequibilidade, uma por descumprimento de cláusulas do edital, três por descumprimento e inexequibilidade e três por descumprimento e capital social abaixo de 10%. Não houve apresentação de lance de desempate ME/EPP por uma das concorrentes e, assim, foi selecionado como novo vencedor o fornecedor Real Refor Engenharia e Comércio Ltda., com lance de R\$ 7,4 milhões. Com a seleção, a Administração obteve 30,0% de economia em relação ao valor estimado. A menor proposta além da vencedora foi do fornecedor Alpha Service Ltda, com apenas 0,00001% de diferença.

O aceite e a habilitação do fornecedor Real Refor deram-se no dia 09 de novembro de 2016. No mesmo dia, a Epodonto Comércio e Serviços Ltda. e a Atac Assistência técnica em Ar-Condicionado Ltda. apresentaram intenção de recurso contra a proposta vencedora. A primeira alegou que a empresa Real Refor não apresentou Atestado Técnico compatível com o objeto da licitação, enquanto a segunda alegou discrepâncias entre “as características e quantidades verificadas nos atestados apresentados pela empresa” e o objeto da licitação. Apesar disso, o resultado do certame não foi alterado. Desse modo, no dia 06 de fevereiro de 2017, foi assinado o contrato entre a UFF e a Real Refor, com vigência de um ano.

4.2.2.2 A empresa vencedora

A Real Refor Serviços Comércio e Manutenção Predial Ltda. foi aberta em 03 de novembro de 2003, com sede no Rio de Janeiro e capital social de R\$ 3 milhões. Sua atividade principal é construção de edifícios. Contudo, ela ainda mantém outras 8 atividades secundárias, que guardam alguma (pouca) sinergia entre si e com a atividade principal. Entre as atividades secundárias estão manutenção e reparação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos; manutenção e reparação de válvulas industriais; comércio varejista de materiais de construção em geral; e serviços de engenharia.

De 2017 a 2021 a empresa obteve 131 contratos com a Administração Pública, sempre na condição de ME/EPP, atingindo um total de R\$1,8 bilhão. Foram 119 contratos por pregão, 10 por dispensa e 2 por concorrência. A maior parte dos contratos obtidos foi no estado do Rio de Janeiro, 50 no total; mas também foram

obtidos contratos em outros 17 estados. O órgão para quem mais prestou serviços foi o Ministério da Defesa, por meio do qual obteve 85 contratos, seguido do Ministério da Educação, com 40 contratos. Em termos de valores, os maiores vieram do Ministério da Defesa, totalizando R\$ 1,6 bilhão.

4.2.2.3 O contrato e sua execução

Como dito anteriormente, foram apresentados recursos em desfavor da Real Refor. Os argumentos apresentados por uma das recorrentes foram apurados em auditoria realizada pela CGU-Regional/RJ entre 06 e 24 de fevereiro de 2017 por meio do Relatório de Avaliação nº 201700230 (BRASIL, 2017).

A recorrente alegou que o único atestado de capacidade técnica apresentado pela Real Refor continha os seguintes problemas. Em primeiro lugar, a empresa responsável pela emissão do atestado, e para a qual a Real Refor teria prestado o serviço de manutenção, não tinha estrutura física condizente com os equipamentos que foram listados como objetos da prestação do serviço. Em segundo lugar, e-mail e telefone que seriam da empresa emitente eram os mesmos da Real Refor.

Instado a apurar as alegações da recorrente, o pregoeiro encaminhou mensagem à empresa emitente do atestado solicitando a confirmação do documento. Não houve resposta e, diante disso, também não houve aprofundamento das diligências por parte do pregoeiro, ao que se seguiu à adjudicação e homologação da licitação em favor da Real Refor.

A auditoria da CGU não só confirmou as irregularidades apontadas pela recorrente, como também constatou que “na competência de março/2016, todos os sócios da emitente do atestado eram empregados da Real Refor” (BRASIL, 2017, p. 03). Diante disso, solicitou-se à licitante vencedora documentos que comprovassem os serviços prestados. Assim, foi entregue um documento contendo nomes de pessoas físicas e jurídicas, endereços e períodos de prestação de serviços. Cumpre destacar, logo de início, informação constante no documento e destacada no relatório de auditoria de que a empresa terceirizou os serviços de manutenção obtidos. Porém, segundo ela, em conformidade com os termos dos contratos.

No tocante à apuração das informações apresentadas no documento, foi verificado que dois imóveis listados como pertencentes às empresas para as quais a Real Refor prestou serviço eram incompatíveis com a relação de equipamentos que alegavam ter e que eram objetos da prestação. Assim, a conclusão da equipe de

auditoria foi de que “o atestado apresentado não foi suficiente para comprovar que a Refor tenha executado serviços de manutenção em equipamentos de refrigeração, em desacordo com o exigido no item 14.5.3 do Edital relativo ao Pregão nº 37/2016” (BRASIL, 2017, p. 05).

Outra irregularidade apontada na auditoria refere-se aos preços da contratação. A universidade baseou sua estimativa de preços em valores estimados na Ata de Registro de Preços do PE nº 01/2015 da Diretoria de Pesquisa e Estudos de Pessoas – Comando do Exército e do PE nº 319/2015 da Universidade Federal de São Paulo. O primeiro foi referência para os preços de manutenção de ar-condicionado Split, ACJ (ar-condicionado de janela), bebedouro e freezer; o segundo, de manutenção de sistema de climatização central. Conforme salientado no relatório de auditoria, a estimativa de preços foi na contramão da orientação do TCU, que diz que a pesquisa de preços deve levar em conta várias origens.

Procedeu-se à verificação da conformidade dos preços estimados e os homologados em relação aos de mercado. Constatou-se um sobrepreço na licitação na ordem de 269% em comparação com outros preços pesquisados.

A universidade reconheceu o problema na pesquisa de preços atribuindo-o à falta de capacitação dos servidores da área técnica responsável pela elaboração do TR e pesquisa de preço, a Superintendência de Arquitetura e Engenharia, a qual assumiu essas responsabilidades por conta da complexidade do objeto. Diz ofício do Pró-Reitor de Administração:

reconhecemos que a rotina para pesquisa de preços, necessária para balizar as compras e contratações, é amplamente conhecida pelos servidores que atuam diretamente nessa área, podendo ser desconhecida pelos servidores das áreas técnicas (BRASIL, 2017, p. 08).

Ele manifestou ainda a necessidade de capacitação desses servidores.

Em relação à apuração de responsabilidade, entendeu ser dispensável considerando que não havia ato ilícito e que o contrato ainda não havia sido executado e, portanto, não havia acarretado nenhum prejuízo ao erário.

Sobre o processo de apuração das informações apresentadas pela recorrente em desfavor da Real Refor, o pregoeiro manifestou-se dizendo que as pesquisas foram feitas com base “somente em sites oficiais e aqueles a que temos acesso, como por exemplo, o SICAF, de forma a verificar se havia relação entre as duas empresas citadas acima, não tendo encontrado nada que comprovasse vínculo entre uma e

outra” (BRASIL, 2017, p. 09). Destacou ainda a ausência de diligência pessoal pela falta de segurança para realização da visita.

No que se refere ao sobrepreço apontado pela auditoria, o Coordenador de Manutenção Substituto da Superintendência de Arquitetura e Engenharia manifestou-se explicando que isso provavelmente estaria relacionado a exigências adicionais do pregão da UFF em relação àqueles que serviram de parâmetro para a pesquisa e a auditoria. Em primeiro lugar, o pregão da UFF incluía fornecimento de peças destacadas por ele como de “expressivo custo operacional”. Em segundo lugar, incluía Plano de Manutenção com rotinas definidas e suas temporalidades de execução. Contudo, reconheceu o erro incorrido na falta de aprofundamento da pesquisa, erro esse que justificou ser decorrente da ausência de expertise da equipe. Diante disso, comprometeu-se com a busca de aperfeiçoamento junto à universidade.

A equipe de auditoria discordou dos argumentos apresentados. No tocante ao sobrepreço, destacaram que os pregões analisados não trazem exceção a nenhum tipo de peças para manutenção preventiva. Adicionalmente, os outros pregões, apesar de não contarem com Plano de Manutenção como o da UFF, especificaram rotinas para a manutenção preventiva no respectivos TRs. No que se refere à consulta apenas a páginas oficiais, argumentou ser insuficiente para justificar a limitada apuração realizada.

Sobre os procedimentos a serem adotados em relação à contratação, a UFF esclareceu, através de ofício encaminhado pelo Pró-Reitor de Administração que:

Serão adotadas as medidas necessárias para o cancelamento do contrato, sem que tenha havido qualquer execução do contrato em questão. A Pró-Reitoria de Administração, em conjunto com a Superintendência de Arquitetura e Engenharia, irá realizar um novo procedimento licitatório para a contratação dos serviços que foram objeto do pregão eletrônico 37/2016, aprimorando a pesquisa de preços e dividindo os itens em lotes, por tipo de aparelho e local de prestação dos serviços (BRASIL, 2017, p. 08).

A divisão dos itens em lotes, inclusive, foi um ponto que a equipe de auditoria sugeriu que fosse avaliado pela universidade na nova contratação, considerando que na contratação analisada se “observa diversos tipos de equipamentos, bem como aparelhos de ar-condicionado com complexidades e capacidades diferentes” (BRASIL, 2017, p. 10).

Por fim, recomendou-se que a universidade cancelasse o contrato, apurasse a responsabilidade pela precariedade da consulta de preços, bem como estabelecesse rotina para essa consulta ser feita adequadamente.

4.2.3 UFRRJ

4.2.3.1 O processo de contratação

O contrato selecionado da UFRRJ, de nº 079/2014, foi firmado através do PE nº 66/2014, cuja sessão foi aberta no dia 09 de outubro de 2014¹⁴. Tratou-se de processo licitatório para contratação de serviços continuados de limpeza, conservação e higienização (com fornecimento de materiais, uniformes e o emprego dos equipamentos necessários). Foi licitado apenas um item com valor estimado de R\$ 870 mil em um processo que contou com 30 participantes e no qual houve tratamento diferenciado para ME/EPP. Antes do lance vencedor chegaram a ser convocados a apresentar documentos outros 4 fornecedores, que posteriormente tiveram suas propostas recusadas. Após isso, foi enfim selecionado o fornecedor Vip Sul Construções e Serviços Ltda., com lance no valor de R\$ 838,6 mil, posteriormente negociado para R\$ 838,5 mil. A economia geral obtida pela Administração foi de 3,7%. O menor lance após a Vip Sul era da Fox Gestão Empresarial Ltda., de R\$ 840,0 mil. Entretanto, a empresa foi chamada antes, quando a Vip Sul não respondeu à chamada de apresentação de lance de desempate. Com a recusa da proposta da Fox Gestão, a Vip Sul foi chamada a apresentar os documentos. Com isso, a segunda menor proposta passou a ser a da Potenza - Empresa de Trabalho Temporário Ltda, de R\$ 870,0 mil.

A proposta do fornecedor Vip Sul foi aceita e habilitada no dia 24 de novembro. No mesmo dia, foram apresentadas 2 intenções de recurso pela empresa Fox Gestão Empresarial Ltda., sendo a primeira contra sua desclassificação, e a segunda contra o aceite da proposta vencedora, com a alegação de que na planilha da vencedora havia erros formais e insanáveis. Essa intenção de recurso foi rejeitada pelo pregoeiro por ausência de motivação, tendo ele destacado que “a Planilha da empresa classificada foi muito bem analisada pela área técnica”. Em relação à primeira intenção de recurso não foi registrada decisão na ata do PE. Por fim, na tarde daquele dia, a sessão foi encerrada.

4.2.3.2 A empresa vencedora

¹⁴ O PA referente ao contrato é o de nº 23083011067201325. Não foram encontradas informações referentes a ele na página online da universidade.

A Vip Sul Serviços e Terceirização Eireli foi aberta em 08 de fevereiro de 2011, com sede em Curitiba e capital social de R\$ 340 mil. Sua atividade principal é limpeza em prédios e domicílios. Contudo, ela ainda mantém outras 15 atividades secundárias, que não guardam sinergia entre si e com a atividade principal. Entre as atividades secundárias estão comércio atacadista de artigos de cama, mesa e banho, de produtos de higiene, limpeza e conservação domiciliar; Instalações hidráulicas, sanitárias e de gás; locação de automóveis; realização de eventos; entre outros.

De 2017 a 2019 a empresa obteve 11 contratos com a Administração Pública (7 em 2017, 1 em 2018 e 3 em 2019), totalizando R\$39,2 milhões. Foram todos contratos de serviço e via pregão. A maior parte dos contratos obtidos foi no Distrito Federal, 6 no total; mas também foram obtidos dois contratos em São Paulo e um no Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio de Janeiro. O órgão para quem mais prestou serviços foi o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, por meio do qual obteve 2 contratos, totalizando quase R\$ 9 milhões. Em termos de valores, os maiores vieram da Câmara dos Deputados, por meio de um contrato de R\$14,1 milhões.

4.2.3.3 O contrato e sua execução

O contrato entre a Vip Sul e a UFRRJ abrangia a prestação de serviços de limpeza e conservação predial no Instituto Multidisciplinar (IM) do campus Nova Iguaçu. A área total abrangida foi de 18.838,2 m², dividida de acordo com suas características, conforme mostrado na tabela 2.

Tabela 2 – Áreas do IM-UFRRJ abrangidas pelo contrato nº 79/2014

Tipo de área	Área (m²)	Produtividade mínima (m²)	Nº estimado de serventes
Área Interna	12.147,52	600	20
Área externa	5.158	1200	4
Esquadrias externas	1.533	220	6

Fonte: Dados da pesquisa.

Para o desempenho das funções, foi estabelecido o emprego de 32 funcionários, sendo 30 serventes e 2 encarregados.

Conforme estabelecido no contrato e previsto em lei, foi entregue pela contratada 5% do valor contratual a título de garantia da execução do serviço. O contrato estabeleceu ainda o uso do Acordo de Níveis de Serviço (INS) como mecanismo de avaliação de desempenho e não reservou incentivos à contratada.

O desempenho desse contrato não pôde ser analisado por conta da ausência de documentos previamente disponíveis e da não realização da entrevista com os agentes envolvidos na contratação. Os contratos anteriores, diferentemente deste, contaram com relatórios de auditoria que puderam subsidiar a análise, embora não tenham contado com relatórios elaborados pela própria universidade.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados obtidos e as principais conclusões estão sintetizados abaixo no quadro 6 e são desenvolvidos ao longo desta seção.

Quadro 3 – Síntese dos achados a partir dos objetivos específicos da pesquisa

Objetivos	Resultados observados	Principais conclusões (Análise)
- mapear as licitações eletrônicas licitadas por órgãos do governo federal localizados no estado do Rio de Janeiro, cujos contratos foram rescindidos no período de 2014 a 2019;	- Foram levantados 646 contratos, sendo 50 na Unirio, 151 na UFF, 210 na UFRJ e 235 na UFRRJ; - Média de contratos por ano: 8 na Unirio, 25 na UFF, 35 na UFRJ e 39 na UFRRJ; - Rescisões: 10% dos contratos, sendo 2% na Unirio, 4% na UFRRJ, 11% na UFF e 19% na UFRJ; - Pregão representa 52% das contratações e 73% das rescisões;	- O pregão é a modalidade preponderante nas contratações, com 52% de participação. Isso se deve ao fato de que a maior parte dos bens e serviços se encaixa na categoria de comuns. - O pregão é a modalidade preponderantes nas rescisões, com 73% de participação. Possivelmente isso está relacionado ao peso que o aspecto de economicidade pecuniária tem na modalidade, o que aumenta os riscos de perda de qualidade na execução dos serviços, levando à rescisão contratual.
- identificar contratos que foram rescindidos por desempenho insatisfatório;	- Heterogeneidade das rescisões entre as universidades; - A maior parte das rescisões, 97%, em contratos de serviços; - Falta de transparência em relação às rescisões, tornando difícil mensurar quais foram motivadas por desempenho insatisfatório;	- O maior número de rescisões na UFF e na UFRJ relativamente às demais sugere deficiências nos setores dessas universidades responsáveis pelas contratações. - O predomínio de rescisões em contratos do tipo serviço parece estar mais relacionado ao maior risco em rescisões de contratos de obras e ao menor prazo de execução de contratos de bens patrimoniais. - Baixa preocupação dos gestores em informar ao cidadão os resultados da contratação.
- verificar como a rescisão desse contrato compromete os serviços públicos prestados pelos órgãos pesquisados.	- Aqui novamente retoma-se a questão da falta de transparência, na medida em que a ausência de informação sobre os motivos da rescisão dificulta a avaliação de seu impacto; - A auditoria cumpre papel importante em suprir essa falta de informações sobre o desempenho da contratação;	- Há pouca informação sobre a dimensão qualitativa da contratação, prejudicando sua efetividade e a avaliação de seu impacto; - Terceirização de serviços não necessariamente leva a melhores resultados;
- compreender quais foram os fatores que levaram à rescisão do contrato.	- Falta de adequada especificação do objeto; - Irregularidades em documentos entregues e informações prestadas pela contratada; - Inclusão indevida nos custos de itens sem previsão no edital ou em lei; - Foco em aspectos quantitativos como competitividade e economia. - Falta de pessoal e especialização nas lfes (Ex: pesquisa de preço, análise das propostas e dos atestados apresentados pelos fornecedores e cumprimento de prazos)	- Problemas na especificação dos objetos contratuais decorrentes da falta de capacitação e falta de visão estratégica por parte de profissionais do setor de compras; - A promessa de que competitividade é a chave para a eficiência não se cumpriu nos contratos analisados; - As lfes podem não estar preparadas para lidar com a complexidade do processo de contratação, pois relatam falta de pessoal e capacitação. - As soluções apresentadas pela auditoria parecem ignorar os problemas apontados pelos setores responsáveis.

Fonte: Elaboração própria.

De início, no que se refere à análise dos contratos, constata-se o amplo predomínio de contratações de serviços, que alcançaram média de 76% do total,

chegando a 91% na UFF. Considerando que grande parte desses contratos envolvem quantitativo de mão de obra, isso já nos traz um indicativo da magnitude da prática de terceirização nas Ifes do estado do Rio de Janeiro.

No que se refere às modalidades de licitação, vimos que o pregão foi a mais utilizada, com 52% de participação no total. O maior uso do pregão pode ser atribuído ao predomínio de bens e serviços passíveis de serem classificados como “comuns” e que, portanto, ensejariam a maior utilização dessa modalidade. Constata-se também que desconsiderado o pregão, a regra é a contratação direta por dispensa de licitação, com participação de 21%. Quando consideramos a inexigibilidade, a contratação direta chega a 34% do total de contratos assinados.

Ainda mais expressiva que a participação do pregão no total de contratos assinados é sua participação nas rescisões, cerca de 73% do total. O patamar da taxa de rescisões de contratos via pregão traz à tona alguns problemas derivados de seu uso. Um deles é o excessivo foco na competitividade dos preços, provocando o aumento dos riscos de perda de qualidade, o que por sua vez aumenta os riscos de rescisão contratual por desempenho insatisfatório (FREITAS; MALDONADO, 2013; AMORIM, 2016). O ambiente competitivo tende a estimular os licitantes a reduzir seus custos operacionais e sua margem de lucro além do limite suportável a fim de oferecer preços menores e vencer a licitação (AMORIM, 2016). Com isso, a economicidade do processo tende a ser revertida posteriormente na forma de baixa de qualidade da contratação. Assim, a economia propiciada pelo uso do pregão é ao mesmo tempo seu ponto forte e sua ameaça.

Outro ponto que chama a atenção é a heterogeneidade das rescisões entre as universidades. De um lado aparecerem Unirio e UFRRJ, com, respectivamente, 2% e 4% de contratos rescindidos. De outro, UFF e UFRJ com, respectivamente, 11% e 19%. Os números surpreendem ainda mais quando consideramos que a UFRRJ foi quem mais assinou contratos,¹⁵ embora tenha um percentual de rescisões relativamente baixo. Diante disso, ao menos duas hipóteses poderiam ser apresentadas, embora não possam ser confirmadas a partir dos dados disponíveis. A primeira é que a Unirio e a UFRRJ possuem maior expertise em contratações em relação à UFF e à UFRJ. A segunda é que as duas primeiras são mais propensas que

¹⁵ Devemos lembrar que estão sendo considerados apenas os contratos que não se referem a unidades classificadas como hospitalares. Quando estas são adicionadas a UFRJ é quem passa a ter mais contratos assinados.

as últimas a tentar resolver problemas na contratação por outros meios, evitando proceder à rescisão contratual.

Conforme já explicado, selecionamos alguns contratos dentre os rescindidos pelas universidades para proceder a uma análise mais detalhada do processo de contratação, da posterior rescisão contratual e o impacto que essa medida causou. Os casos analisados trazem elementos importantes para a discussão a respeito das contratações públicas no Brasil.

De início, já se observa que os processos de contratação analisados envolveram um número significativo de interessados. Além disso, os prazos entre o início do processo administrativo e a realização do pregão sugerem que esses processos não foram realizados de forma ágil tanto na contratação da UFF quanto na da UFRJ, sendo, respectivamente, cerca de 3 e 8 meses. Apesar disso, da competitividade e do prazo despendido no processo de contratação, nos pregões em questão foram apresentados recursos que colocavam em dúvida a capacidade do fornecedor de executar os serviços e/ou a conformidade das informações prestadas. Ao menos nos dois primeiros casos, efetivamente foram selecionados fornecedores que trouxeram prejuízos à contratação. Isso nos traz fortes indícios de que a competitividade não é suficiente para garantir uma contratação vantajosa, diferentemente do que é comumente defendido. Na verdade, pode acabar por expor sobremaneira à Administração Pública ao risco de seleção adversa, levando a transtornos na execução do contrato (FIUZA, 2009).

Embora tenham sido obtidas economias nos processos de contratação, ao menos nos casos da UFF e da UFRJ, os contratos foram rescindidos unilateralmente, em parte por problemas com as empresas vencedoras, em parte por problemas relacionados às próprias universidades em seu planejamento e execução do processo de contratação.

No tocante à capacidade das empresas, no caso do contrato com da UFRJ, a selecionada começou por gerar custos extras ao erário ao incluir indevidamente o benefício Assistência Médica e Familiar em seu preço final, o que já abre margem para questionamentos acerca de sua conduta. Adicionalmente, ela ainda apresentou problemas relativos à qualidade da execução do serviço, levando à rescisão contratual. Destaca-se que mesmo em face de atraso no pagamento por parte da Administração, a contratada deve dispor de condições de garantir a adequada continuidade do serviço prestado, embora, é claro, não indefinidamente.

No caso do contrato da UFF, ainda que não tenha sido de fato executado, a empresa apresentou informações inconsistentes em seu atestado técnico (lembremos que também reconheceu ter terceirizado contratos anteriores), o que gera significativas dúvidas sobre sua capacidade de executar o serviço para o qual foi selecionada, trazendo riscos de eventual rescisão posterior, caso a execução contratual tivesse sido iniciada.

A empresa responsável pela emissão do atestado tinha como sócios empregados da empresa vencedora da licitação, além de mesmo telefone e e-mail. Não bastasse isso, sua sede não comportava os equipamentos que alegava ter e que teriam sido objeto dos serviços da vencedora. O fato já indica conduta deliberada da contratada de manipular o processo de contratação através da apresentação de informações, ao que tudo indica, falsas, o que é grave.

Conforme já dito, os problemas não se limitaram às empresas. Destaca-se também, tanto em relação à UFF quanto em relação à UFRJ, a ocorrência de problemas que sugerem uma baixa capacidade de contratação. Em relação à primeira, eles concentram-se na fase de planejamento e realização da contratação (até porque o contrato não chegou a ser executado), abrangendo erros que vão desde a precariedade na especificação do objeto até a formação dos preços e a apuração de irregularidades em relação ao fornecedor. No caso da segunda, há erros na contratação, referentes à inadequação na medição da área destinada à prestação de serviço e à reação diante de acréscimo indevido de custos, mas também na execução do contrato, com a ocorrência de atrasos em pagamentos e ausência de atesto de notas fiscais.

No que se refere ao contrato da UFF, considerando a realização de uma contratação envolvendo itens que possuem alguma complexidade, em que pese o seu enquadramento como serviço comum na modalidade pregão, a universidade optou por transferir a responsabilidade sobre o planejamento da contratação para sua Superintendência de Arquitetura e Engenharia. O referido setor, entretanto, não dispunha de profissionais qualificados para realização de contratação pública, o que, como já visto, se refletiu na perda de qualidade do processo. Em primeiro lugar, equipamentos distintos, de diferentes complexidades e localizados em diferentes unidades foram agrupados em um único item e lote no pregão. Em segundo lugar, a própria estimativa de preços foi realizada de forma precária, baseando-se em apenas dois pregões, contrariando, assim, recomendações do TCU e gerando sobrepreço na

ordem de 269%, segundo o relatório de auditoria. A economia obtida no pregão (considerando a relação do preço contratado com o estimado) foi bastante significativa, 30%, o que pode ser visto, inclusive, como indicativo de que havia problemas na estimativa de preços realizada pela universidade.

Uma vez selecionado o fornecedor, foram apresentados ao pregoeiro indícios de irregularidades em documentos e informações prestadas. Diante disso, ele pediu explicações ao fornecedor, mas com a ausência de resposta não houve cobrança nem grande aprofundamento das investigações. A apuração, como já destacado, limitou-se a pesquisas em alguns sites oficiais. Não foram feitas pesquisas abrangentes o suficiente tampouco visita in loco, evidenciando precariedade no processo de apuração e expondo a Administração a riscos.

Em relação à visita, vimos que o pregoeiro argumentou que não foi disponibilizada segurança para efetivá-la. Nesse ponto, acreditamos que a universidade seria responsável por não lhe garantir as condições adequadas para a realização das diligências. Contudo, constituiu erro da parte do pregoeiro a falta de reiteração na cobrança de explicações ao fornecedor e insuficiência da apuração das informações.

Ademais, outra conduta problemática pode ser apontada na decisão da universidade de não apurar a responsabilidade pela inadequada pesquisa de preços, com a justificativa de que não foi consumado um dano ao erário pela rescisão do contrato antes de sua execução. A não efetivação do dano pode ser um atenuante, mas não retira da instituição o dever de apurar o ocorrido. A medida seria importante até mesmo para o aperfeiçoamento do processo de contratação.

Quanto ao contrato da UFRJ, já foi visto que a especificação do objeto também teve erros, relativos à sua (não) medição. Em um processo de contratação de serviço cujo preço é estimado com base na área física a ser limpa, esta não foi levantada com base em nova medição, mas em contratos anteriores, “sem memórias de cálculo e documentos que dessem suporte à estimativa das áreas” (BRASIL, 2019, p. 9). Ocorre que, sem ter sido evidenciada nova medição, houve incremento de 5,3% na área física em questão, o que implica em aumento nos custos. Esse ponto sugere falta de capacitação e/ou de atenção da equipe que conduziu as especificações.

Além disso, há a questão do atraso no pagamento das GPS. Nesse caso, a equipe de auditoria concluiu ser “necessária a elaboração de rotinas fixando prazos para cada setor envolvido cumprir de modo que se leve em consideração o

vencimento das obrigações legais, trabalhistas e previdenciárias” (BRASIL, 2019, p. 14). Todavia, uma vez que sejam corroboradas as alegações da universidade de déficit de funcionários no setor responsável pelos pagamentos, a solução aventada pela auditoria revelar-se-ia apenas paliativa. Isso porque “fixar prazos para cada setor” não contornaria o fato de que os atrasos teriam sido motivados por uma sobrecarga de demanda em relação à disponibilidade de pessoal. Assim, frente às alegações da UFRJ, parece-nos mais adequado recomendar a contratação de mais servidores. Contudo, ocorre que na prática essa solução poderia esbarrar em outro problema: a alegada restrição fiscal da instituição. De toda forma, conclui-se que frente aos pontos levantados pela UFRJ, dificilmente a solução da auditoria proporcionaria efetivamente a resolução do problema.

Já no tocante ao erro incorrido pela licitante na inclusão indevida de item em sua planilha de custo, a resposta da UFRJ à auditoria aponta para pelo menos dois caminhos relativamente ao juízo de sua conduta. A primeira parte do trecho extraído do relatório diz que “a UFRJ entende que a Administração não pode exercer ingerências na formação de preços privados proibindo a inserção de custos” (BRASIL, 2019, p. 10). Entretanto, como já discutido, o custo extra carece de amparo legal e, portanto, nessa situação a instituição teria o dever de expurgá-lo. Ao não o fazer, parece ter sido imprudente, permitindo a consumação de danos ao erário. A segunda metade do trecho, porém, pode relativizar esse entendimento. Ela diz que “o pregoeiro entendeu que o valor em pauta era um benefício concedido pela empresa a seus empregados”. Haveria, então, na verdade, a falta de percepção de que estaria configurada uma ilegalidade. Nesse caso, pode-se dizer que houve, no mínimo, uma imperícia ou uma desatenção por parte do pregoeiro. De todo modo, foi gerado no processo custo indevido à Administração, pelo qual ela deve ser ressarcida.

Em ambos os casos, podemos verificar problemas que indicam falta de pessoal e de capacitação em equipes envolvidas no processo de contratação. Os problemas parecem atingir não somente às áreas de especificação das contratações, mas também, no mínimo, as de fiscalização e controle. Considerando que os processos de contratação prosseguiram com vícios e que só foram interrompidos face às auditorias da CGU, sugere-se a existência de falhas nos mecanismos de controle interno setorial das universidades, que não parecem ter atuado adequadamente na correção de desvios que expuseram a Administração a riscos.

Por fim, devemos tratar dos potenciais impactos que os problemas na contratação e execução dos contratos podem acarretar. O impacto mais imediato se faz sentir para os funcionários terceirizados envolvidos na prestação dos serviços, que frequentemente sofrem com atrasos de pagamentos que põem em risco seu sustento. A situação tende a ser ainda mais grave em conjunturas de crise, como a relacionada à pandemia da Covid-19. Efetivamente o impacto a que nos referimos se materializou em relação a contratos firmados entre a UFRJ e a Proserviços (dentre eles o contrato analisado nesta pesquisa), conforme denunciou a Associação de Trabalhadores Terceirizados da UFRJ (Attufrij) em matéria publicada em 24 de abril de 2020.

60 trabalhadoras da ProServiços estão com salários e benefícios atrasados; a terceirizada responsável pelo Restaurante Universitário demitiu 80 com base em uma cláusula do contrato com a universidade que permite o corte na equipe em caso de redução da demanda de comida; e na Praia Vermelha, 100 terceirizados da limpeza foram colocados de férias e o vale alimentação foi reduzido, e o pessoal da segurança está trabalhando sem EPIs (Equipamentos de Proteção Individual), álcool em gel e máscaras (ASSOCIAÇÃO DE TRABALHADORES TERCEIRIZADOS DA UFRJ, 2020).

Além dos trabalhadores, o impacto também pode ser sentido na comunidade acadêmica. O contrato da UFRJ trata de serviços de limpeza em uma de suas unidades, enquanto o da UFF trata de manutenção de equipamentos de refrigeração, que vão desde geladeiras até aparelhos de ar-condicionado, em toda a universidade. Ambos os serviços são fundamentais para o regular funcionamento dessas instituições. Sua eventual interrupção pode gerar a deterioração das condições de habitabilidade das instalações universitárias, levando à possibilidade de interrupção de aulas e serviços administrativos, impactando diretamente milhares de alunos e servidores. No caso da UFF, o risco é ainda maior, tanto em relação à amplitude, na medida em que o contrato abrange toda a universidade, quanto em relação às consequências, que vão desde salas abafadas e deterioração de alimentos até o risco de incêndios, como, por exemplo, o ocorrido no prédio da Reitoria da UFRJ em abril de 2021 ou no prédio do Museu Nacional, em outubro de 2018, ambos causados por falhas em aparelhos de ar-condicionado.

Essa dimensão de impacto não pode ser esquecida pela Administração na realização do planejamento e na execução da contratação. O insulamento nas rotinas administrativas vem acompanhado de risco de uma espécie de automatização das ações, deixando de lado uma visão estratégica dos processos e conseqüentemente a necessária preocupação com sua finalidade. Adicionalmente, nesse mesmo sentido, a eficiência e economicidade passam a ser, indevidamente, os maiores referenciais

dos processos de compras públicas. Mesmo assim vemos a ocorrência de perdas nessas dimensões decorrentes da falta de capacidade da Administração e das empresas, provocando ônus excessivo ao erário. Ainda que possa ser obtida significativa economia inicial na contratação, constata-se que esta pode acabar por refletir-se em perda de qualidade na execução ou até mesmo inexecuibilidade. Como resultado, além do ônus gerado ao erário, há prejuízos aos trabalhadores e usuários dos serviços.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procedendo ao levantamento dos contratos assinados entre 2014 e 2019 pelas Ifes do estado do Rio de Janeiro e à seleção de um caso para estudo em cada Ifes, investigamos os fatores que levaram ao fracasso das contratações, expresso pela rescisão contratual, bem como as consequências advindas desse fato. Resultados importantes foram obtidos, alguns dos quais sistematizados no quadro 6 e relacionados aos objetivos da pesquisa e às principais conclusões.

Os resultados apontam para a necessidade de repensar as contratações públicas no Brasil valorizando sua dimensão qualitativa. O predomínio da modalidade pregão revela o peso que a dimensão quantitativa tem nas licitações. Isso porque esta modalidade tem como elemento central a economicidade, obtida pela competitividade dos preços. A sobrevalorização desse aspecto monetário tende a aumentar os riscos de seleção adversa, gerando prejuízos relativos à perda de qualidade na execução do contrato. Apesar disso, segue amplamente difundida a concepção de que o sucesso de uma contratação é dado pela economia de recursos obtida no certame licitatório e que a chave para isso é a alta competição entre fornecedores.

Nesse sentido, questões fundamentais a respeito das contratações são frequentemente negligenciadas. De um lado, são secundados aspectos relativos à capacidade de contratação das organizações públicas, tais como a adequada estruturação das rotinas de compras, visão estratégica dos processos, suficiente disponibilidade de servidores e sua capacitação, entre outros. De outro, a importância de avaliações que evidenciem a percepção do corpo social a respeito da qualidade da contratação e o impacto desta nos funcionários prestadores dos serviços e na comunidade beneficiária. Além disso, a própria capacidade das empresas licitantes, expressa, por exemplo, em atestados contestados, é pouco discutida.

Em um contexto de ampla defesa de terceirizações no setor público pretensamente justificadas por sua alegada restrição fiscal e sua suposta ineficiência, cada vez mais serviços são direcionados à provisão do setor privado. Os resultados obtidos indicam que a terceirização não necessariamente leva a melhores resultados, mesmo em contextos de muita competição. Os problemas que levam à rescisão contratual relacionam-se não apenas à falta de competição nos certames, mas a deficiências nas capacidades de organizações públicas e organizações privadas (REIS; CABRAL, 2015).

Nos vemos diante da necessidade de romper com visões que limitam a contratação à consideração de aspectos quantitativos e passar a dar a devida importância à dimensão qualitativa, trazendo à tona questões relativas à capacidade de contratação, fiscalização e avaliação por parte do setor público e da qualificação das empresas concorrentes. Dessa forma, nos atentando a esses problemas estruturais e procedendo à mensuração da qualidade do serviço e seu impacto para aqueles a quem são destinados, é que poderemos verdadeiramente aferir o sucesso ou fracasso das contratações públicas e proceder ao seu aprimoramento.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. A.; SANO, H. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 52, v.1, p. 89-106, jan./fev. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612164213>. Acesso em: 22 jan. 2021.

ALMEIDA, A. A.; SANO, H. Fatores que influenciaram as condutas dos pregoeiros do Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 53, v. 2, p. 331-348, mar./abr. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170261>. Acesso em: 22 jan. 2021.

AMORIM, P. C. L. **Os efeitos da modalidade pregão na execução dos contratos continuados**: um estudo de caso. *in*: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 9., Brasília, DF, 2016. Brasília, DF: Consad, 2016. 29 p. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-47-03.pdf>. Acesso em: 02 set. 2021.

BONELI, F.; CABRAL, S. Efeitos das Competências no Desempenho de Contratos de Serviços no Setor Público. **Revista de Administração Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, art. 2, pp. 487-509, jul./ago., 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2018170152>. Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Avaliação nº 201700230**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 17 maio 2017. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/858483>. PDF. Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Avaliação nº 201902264**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 13 dez. 2019. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/902102>. PDF. Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. Lei de Contratos e Licitações. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 06 jun. 2022.

FENILI, R. **Governança em aquisições públicas**: teoria e prática à luz da realidade sociológica. Niterói: Impetus, 2018.

FERNANDES, C. C. C. Compras Públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**. Viçosa, v. 11, n. 4, set./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/7262>. Acesso em: 22 jan. 2021.

FIUZA, E. P. S. Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas. In: SALGADO, L. H.; FIUZA, E. P. S. (Orgs.). **Marcos Regulatórios no Brasil: É Tempo de Rever Regras?** Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

FREITAS, M. de; MALDONADO, J. M. S. de V. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, nº 47, v. 5, p. 1265 a 1282, 2013. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/12052>>. Acesso em: 15 out. 2021.

REIS, P. R. C.; CABRAL, S. Public procurement strategy: the impacts of a preference programme for small and micro businesses, **Public Money & Management**, nº 35, v. 2, 2015. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09540962.2015.1007704>>. Acesso em: 15 out. 2021.

REIS, P. R. C.; CABRAL, S. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 52, v. 1. p. 107-125, jan./fev. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612164442>. Acesso em: 05 maio 2021.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – SINTURFJ. **Pandemia aumenta o drama dos terceirizados**. [online]. 20 abr. 2020. Disponível em: <https://sintufrj.org.br/2020/04/pandemia-aumenta-o-drama-dos-terceirizados-na-ufRJ/>. Acesso em: 02 set. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Pró-Reitoria de Gestão e Governança. Anexo I – Termo de Referência. *In*: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Pró-Reitoria de Gestão e Governança. **Pregão Eletrônico nº 41, de 28 de setembro de 2018**. Contratação dos serviços de limpeza, asseio e conservação predial, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, para o Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento e seus anexos. Rio de Janeiro: Pró-Reitoria de Gestão e Governança, 2018. Disponível em: <https://xn--gesto-dra.ufRJ.br/index.php/component/content/article/14-licitacoes/153-pregoes>. Acesso em: 07 jan. 2021.

VAZ, J. C.; LOTTA, G. S. A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, jan./fev. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000100006>. Acesso em: 22 jan. 2021.