

UNIVERSIDADE GAMA FILHO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSO EM:
GESTÃO DE MATERIAL E PATRIMÔNIO NO SETOR PÚBLICO

Ângela Maria Lupianhes Medeiros

PREGÃO ELETRÔNICO
UMA ANÁLISE DA PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS PARA
A ESCOLHA DA MELHOR PROPOSTA

Monografia de Pós-Graduação

São Paulo

2009

ÂNGELA MARIA LUPIANHES MEDEIROS

PREGÃO ELETRÔNICO

**UMA ANÁLISE DA PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS PARA
A ESCOLHA DA MELHOR PROPOSTA**

Monografia apresentada à Universidade Gama Filho - Programa de pós-graduação *latu sensu* em Administração Pública, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Gestão de Material e Patrimônio.

Orientador: Professor Paulo Fontes

São Paulo

2009

ÂNGELA MARIA LUPIANHES MEDEIROS

PREGÃO ELETRÔNICO

**UMA ANÁLISE DA PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS PARA
A ESCOLHA DA MELHOR PROPOSTA**

Esta monografia foi julgada e aprovada para a obtenção do grau de Especialista em Gestão de Material e Patrimônio no Programa de pós-graduação *latu sensu* em Administração Pública da Universidade Gama Filho

São Paulo, 27 de outubro de 2009.

Professor Paulo Fontes

Orientador

São Paulo

2009

*Aos meus filhos e neto pela torcida na
superação dos limites.*

AGRADECIMENTOS

À Marina Goshima e Seiko K.de Mattos por injetarem em mim o vírus dos contratos administrativos.

Ao Alexandre Ribeiro de Moraes, pregoeiro no TRF da 3ª Região, pela orientação e divisão diária de conhecimentos.

Ao Edson Luiz dos Santos da Assessoria de Licitações do TRF da 3ª Região pela disponibilidade em esclarecer dúvidas e pela ajuda na seleção da bibliografia.

Ao José Félix de Souza, Diretor da Divisão de Manutenção e Conservação do TRF da 3ª Região, pelo incentivo e compreensão nos momentos em que estive ausente para realizar este estudo.

Ao Adalberto Santana dos Santos amigo querido de todas as horas, pela ajuda na formatação e revisão, pelo estímulo nas horas cruciais e pela presença constante neste momento de minha vida.

Ao orientador Prof. Paulo Fontes pelo acompanhamento pontual e competente

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta pesquisa.

“Há os que se queixam do vento. Os que esperam que ele mude. E os que procuram ajustar as velas”

Willian G. Ward

RESUMO

O presente trabalho tratou da modalidade de licitação Pregão e de algumas ferramentas necessárias para o sucesso de sua implementação. Apresentaram-se dois estudos de caso como forma de comparativo, apoiando-se nas análises do Termo de Referência e da Planilha de Composição de Custos para a escolha da melhor proposta. Instou-se pela qualificação dos agentes públicos em face das mudanças pelas quais o mundo está passando, principalmente em relação à globalização e aos Recursos da Tecnologia da Informação. Concluiu-se que com o domínio e aplicação de tais ferramentas a Administração Pública obteria maiores chances para efetuar contratações econômicas, eficazes e exeqüíveis, tendo em mente a boa gestão da coisa pública.

Palavras-chave: Pregão, Termo de Referência, Planilha de Composição de Custos, Qualificação.

ABSTRACT

The present paper approaches the auction bidding modality and some tools needed for successful implementation. Are presented two case studies as a means of comparison, relying on the analysis of the Terms of Reference and Composition of the Bill of Costs for choosing the best proposal. It is in favor of the qualification of public agents in vies of changes that around the world, especially in relation to the Globalization and the Technology Resources Information. It was concluded that with the domain and application of such tools to reach the Public Administration economic, effective and enforceable contracts, aiming the achievement of an efficient administration.

Keywords: Auction, Terms of Reference, Membership of the Bill of Costs, Qualification.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	8
1 INTRODUÇÃO	9
2 METODOLOGIA.....	12
3 HISTÓRICO	13
4 PECULIARIDADES DO PREGÃO	16
4.1 FORMATO ELETRÔNICO	17
4.2 A ADOÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO	18
5 DEFINIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS.....	21
6 DEFINIÇÃO DO OBJETO	23
7 DEFINIÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA.....	24
8 PLANILHA DE FORMAÇÃO DE CUSTOS	27
8.1 OBRIGATORIEDADE DA PLANILHA	27
8.2 RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	29
9 ANÁLISE DA PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS	31
9.1 REMUNERAÇÃO	32
9.2 ENCARGOS SOCIAIS.....	32
9.3 INSUMOS	34
10 ESTUDOS DE CASO	37
10.1 COPOS DESCARTÁVEIS	37
10.2 SERVIÇOS BRAÇAIS.....	38
11 CONCLUSÃO	49
12 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Grupos dos Encargos Sociais	33
Quadro 2 – Insumos	36
Quadro 3 – Planilha de Custos e Formação de Preços.....	44
Quadro 4 – Demonstrativos de Cálculos	47

1 INTRODUÇÃO

Para a aquisição de produtos ou serviços os órgãos públicos são obrigados por Lei a se utilizar de Licitações Públicas e, baseados nos objetos da compra e valor das contratações escolherem a modalidade e tipo de licitação que serão empregados.

A Constituição Federal de 1988, na atualidade, inscreveu o princípio da licitação (procedimento administrativo que é uma sucessão de atos) entre os que se impõem com cunho de obrigatoriedade à Administração Pública direta ou indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, consoante o art. 37, XXI:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados, mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação indispensáveis à garantia do cumprimento da obrigação.

Assim, é princípio constitucionalmente estabelecido o de licitar, que significa a imposição, cometida pela Carta Magna à Administração Pública de, salvo as exceções legais, oferecer, estabelecer e, mesmo, instigar a disputa, a concorrência sobre suas aquisições ou vendas. Constituindo crime dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou inexigibilidade e frustrar ou fraudar o caráter competitivo da licitação (arts. 89 e 90 da Lei nº 8.666/936).

A Lei n.º 8.666/93 prescreve, em seu art. 22, cinco modalidades de licitação, quais sejam: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Estas modalidades têm características próprias, destinando-se a determinados tipos de contratação.

O Brasil vem se desprendendo das amarras do monopólio estatal, resquício de modelos interventores, dos quais são exemplos a época de Getúlio Vargas e, mais recentemente o regime militar, para adequar-se a uma nova forma de Estado, baseada em um modelo mediador e regulador.

É neste contexto de transformações por que passa o Estado que ressurge a modalidade de licitação denominada Pregão com o objetivo de imprimir maior

agilidade às contratações públicas, reduzindo os custos operacionais, diminuindo os valores médios das aquisições e serviços, trazendo assim, uma maior eficiência à Administração no cumprimento de sua finalidade primordial, qual seja, o atendimento ao interesse público.

Tal modalidade foi instituída no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios pela Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e somente poderá ser adotada para a aquisição bens e serviços comuns, considerados como tais aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser definidos com objetividade no edital através de “especificações usuais no mercado”.

A adoção do Pregão para aquisição de bens e serviços comuns objetiva, principalmente, ampliar a competição permitindo a obtenção de um melhor preço pela administração, com a possibilidade de lances verbais e negociação direta pelo pregoeiro.

No entanto, sua aplicação tem sido objeto de muitos questionamentos, gerando dúvida e insegurança por parte do administrador quanto à sua escolha, especialmente quando se trata de proceder ao enquadramento do objeto da licitação no conceito de “bens e serviços comuns” em consonância com o art. 1º da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

Na sua forma Eletrônica o Pregão promove isonomia, economicidade e agilidade. Encontram-se, porém, nesta modalidade, algumas dificuldades em delimitar exatamente o objeto da compra e em se obter contratações que sejam exequíveis e atendam ao interesse da Administração.

Desta forma, os estudos dos métodos para a descrição do objeto e a análise pormenorizada da composição da Planilha de Formação de Custos se tornam necessários para o julgamento da melhor proposta.

O presente trabalho teve como objeto de análise o Pregão, como meio de conferir maior eficiência agilidade e economicidade ao procedimento licitatório. Tratou também do Termo de Referência e da Planilha de Formação de Custos, ferramentas indispensáveis à correta especificação do objeto licitado e à garantia da exeqüibilidade do contrato.

Este trabalho é constituído de três partes. Na primeira parte, faz-se um breve relato histórico do processo licitatório no Brasil até o advento da modalidade

Pregão. A segunda parte trata da descrição desta modalidade, apontando suas principais características, vantagens e limitações.

Por último, apresenta-se uma análise do Termo de Referência e das Planilhas de Composição de Custos. Utilizando-se, para tanto, de uma requisição de aquisição de material e outra de serviços para o TRF da 3ª Região. A partir daí, desenvolve-se um estudo detalhado, comparando-se os Termos de Referência e as Planilhas de Formação de Custos dos licitantes para a escolha da melhor proposta.

2 METODOLOGIA

Para a realização do presente trabalho, utilizou-se metodologia analítica sistemática com abordagem qualitativa. Uma pesquisa descritiva, onde, através de comparativos em dois estudos de casos e dos pareceres dos estudiosos no assunto, aspirou-se conscientizar o agente público para a necessidade de seu empenho em dominar ferramentas que o auxiliarão na escolha da melhor menor proposta quando a modalidade licitatória escolhida for o Pregão Eletrônico.

Pretendeu-se comprovar que a boa elaboração do Termo de Referência e a Análise da Planilha de Formação de Custos são meios eficazes para a diminuição na incidência de rescisões contratuais por descumprimento de cláusulas tais como: não recolhimento de encargos trabalhistas e fornecimento de bens que não atendam às necessidades da Administração Pública.

3 HISTÓRICO

Introduziu-se a licitação no Direito Público brasileiro há 143 anos pelo Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as arrematações dos serviços do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Em 1922, após diversas leis esparsas, o procedimento licitatório foi consolidado no âmbito federal pelo Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que organizou o Código de Contabilidade da União.

Em 1967, a Administração Pública Federal, por meio do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (arts. 125-144), que estabeleceu a Reforma Administrativa Federal, sistematizou o procedimento no âmbito das Administrações dos Estados e dos Municípios. Em 1986, instituiu-se pela primeira vez o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, por meio do Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de janeiro de 1986, atualizado, em 1987, pelos Decretos-Leis nºs 2.348 e 2.360.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 representou um notável progresso na institucionalização e democratização da Administração Pública, elevando o princípio da licitação à sede constitucional, de observância obrigatória pela Administração Pública Direta e Indireta de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Constituição de 1988 foi a primeira no Brasil a incluir o tema licitação e contrato administrativo na competência da União para editar normas gerais.

Assim, o quadro geral da licitação evoluiu no Brasil. Tem ainda muito a se aperfeiçoar, com o objetivo de conferir maior eficiência às contratações públicas e à seleção da proposta mais vantajosa para o contrato de interesse de determinado ente ou órgão público, bem como a preservação e garantia de tratamento isonômico a todos que demonstrem condições de participar do certame e possuam interesse em disputar o objeto contratual oferecido.

O princípio da licitação constante da Carta Magna de 1988 é uma regra constitucional contida, dependente de reserva legal qualificada, regulada pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que instituiu inicialmente 5 (cinco) modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso.

Já a modalidade Pregão inseriu-se primitivamente pela Medida Provisória nº 2.026/2000, e posteriormente, em 2002, essa norma, transformou-se na Lei Federal nº 10.520. Recentemente, publicou-se o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que trouxe substanciais alterações, em especial, quanto à “obrigatoriedade” versus “preferencialidade” do Pregão na sua forma eletrônica, em detrimento da forma presencial. Dessa forma, o ideário do estado democrático do direito se reveste de maior evidência, em virtude de mecanismos efetivos e eficazes utilizados pela Administração Pública no trato da coisa pública e do erário. Com a obrigatoriedade pelo Pregão Eletrônico, utilizam-se recursos da tecnologia da informação para primar, ainda mais, pela eficiência, pela transparência, pelo controle dos atos administrativos licitatórios e pela desburocratização.

Entretanto, a modalidade de licitação Pregão não é exatamente uma idéia nova. No ano de 1592, as Ordenações Filipinas regularam as primeiras práticas de licitação pública, assumindo precisamente o Pregão.

Carlos Pinto Coelho Motta nos dá indicações de tempos antigos:

Ao contrário do que se poderia pensar, a instituição da modalidade Pregão em licitação não é exatamente uma idéia nova. No cenário jurídico, como no das demais ciências e técnicas, não é raro a volta de antigas concepções sob a roupagem inovadora. Já no ano de 1592, nas vetustas Ordenações Filipinas, encontravam-se as primeiras práticas de licitação pública, assumindo precisamente a forma do Pregão. É um texto interessante, do qual consta até mesmo o limite de valor, acima do qual se deverá promover licitação. Constan ainda definidas normas contratuais e de registro contábeis:

“E não se fará obra alguma, sem primeiro andar em pregão, para se dar de empreitada a quem houver de fazer melhor e por menos preço; porém as que não passarem de mil réis, se poderão mandar fazer por jornais, e umas e outras se lançarão em livro, em que se declare a forma de cada uma, lugar em que se há de fazer, preço e condições do contrato. E assim como forem pagando aos empreiteiros, farão ao pé do contrato conhecimento do dinheiro, que vão recebendo, e assinarão os mesmos empreiteiros e o Escrivão da Câmara; e as despesas que os Provedores não levarem em conta, pagá-las-ão os Vereadores, que as mandaram fazer. (MOTTA, 2001)

No direito comparado, diversos países da América Latina utilizam o Pregão, a exemplo do Uruguai e da Argentina. Este surgiu no sistema jurídico brasileiro na Lei 9.472, de 16 de julho de 1997, que criou a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, marco legal que determinou a transformação do papel do Estado no setor de Telecomunicações.

Assim, operacionalizou-se o Pregão no ano de 1998, sob a forma presencial para as compras da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e,

no ano de 2000, o Governo Federal aprovou Lei que estendia a modalidade a toda administração, trazendo uma série de vantagens.

Com a publicação do Decreto nº 5.450/05 e do Decreto nº 5.504/05, que tratam, respectivamente, das contratações no âmbito da União e das transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou consórcios públicos, tornou-se obrigatório o emprego da modalidade Pregão, de preferência na forma eletrônica, nas licitações cujo objeto seja a contratação de bens e serviços comuns.

Tramita no Senado Federal (PLC nº 32/07) o Projeto de Lei nº 7.709/07, que almeja alterar a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei Geral de Licitações), com o fim de adequar as licitações e contratações governamentais às novas tecnologias de informação.

Do exposto, nota-se que há uma movimentação em favor da modernização do processo licitatório no Brasil. O que torna imprescindível a constante capacitação de seus agentes públicos, tendo em vista contratações que atendam eficientemente às necessidades e a utilização do erário público com consciência e responsabilidade.

4 PECULIARIDADES DO PREGÃO

A palavra pregão corresponde ao ato de apregoar e significa a proclamação pública de palavras ditas em alta voz para se anunciar alguma notícia ou se fazer algum aviso. Na esfera do Direito Administrativo, o Pregão tem modo idêntico ao procedimento em que se realiza o Leilão. Todavia, no Leilão, a Administração pretende obter a melhor oferta em relação a bens móveis inservíveis ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens móveis, conforme determina a Lei nº 8.666/93. Já no Pregão, a administração pretende o menor preço por parte do administrado para aquisição de bens e serviços.

Inovadoras e simples, suas regras atuais prevêm a inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes. Faculta-se o exame da documentação apenas do licitante do menor preço, obtido por meio de propostas ou lances, em sessão pública, com a presença dos fornecedores (Pregão Presencial) ou, virtualmente, por meio do Pregão Eletrônico, bem como redução do tempo para publicidade e inexistência de restrição quanto ao valor do futuro contrato.

Em síntese, pode-se dizer que o Pregão surge como uma modalidade que privilegia dois princípios cardeais da Administração Pública, quais sejam, o princípio da eficiência e o princípio da economicidade. Atende ao princípio da eficiência, na medida em que se pode conceber este princípio, hoje constante no caput do art. 37 da Constituição, como uma diretriz ao administrador público que recomenda a adoção de ações e planejamentos que melhor atendam aos interesses da Administração. Considera também o princípio da economicidade, já que dota a Administração de meios jurídicos de contratar com maior vantagem na obtenção do preço a ser pago.

Reitera-se que nesta modalidade só é examinada a documentação de habilitação do participante que tiver apresentado a proposta de preço vencedora. Outra característica é a possibilidade de renovação de lances por todos ou alguns dos licitantes, até se chegar à proposta mais vantajosa. Por outro lado, o Pregão, caracteriza-se pelo princípio da concentração dos atos licitatórios na sessão pública, ou seja, a sessão pública a princípio é una e indivisível. Com efeito, a natureza do

procedimento do Pregão evita a possibilidade de diligências que demandem dilação temporal.

Cabe ressaltar que o Pregão só poderá ser utilizado para aquisição de bens ou serviços comuns, de fácil caracterização, conforme o Parágrafo Único do art. 1º da Lei 10.520/02:

Consideram-se bens e serviços comuns, para os efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidades possam ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Nesse sentido, a definição de bem ou serviço comum não impede que a Administração adote requisitos de qualidade mínima. Um bem ou serviço não deixa de ser “comum” quando a Administração estabelece padrões mínimos de aceitabilidade. Mesmo no mercado, existem diversos padrões de qualidade de produtos, todos eles conceituados de “comuns”. A adoção da modalidade Pregão não significa que a Administração será constrangida a adquirir produtos de qualidade inadequada, apenas porque buscará o menor preço.

Um dos maiores desafios para o sucesso desta modalidade é a disponibilização de recursos humanos, financeiros e tecnológicos. Assim, a preparação de pregoeiros constitui um aspecto importante, vez que esses servidores públicos assumem papel de negociadores do Governo, sendo-lhes imputada uma carga maior de responsabilidade por responderem com patrimônio próprio, quando comprovadamente fizerem mau uso do erário.

O pregoeiro é designado pela autoridade competente do órgão ou entidade, cuja formalização se dá por meio de ato jurídico, a saber: Decreto, Resolução ou Portaria, conforme a natureza da entidade ou órgão. Os atos do pregoeiro são fiscalizados por qualquer cidadão, pela própria autoridade que o nomeou e também pelos órgãos de Controle Interno e Externo.

4.1 FORMATO ELETRÔNICO

A forma eletrônica, introduzida na modalidade Pregão, proporciona a realização do procedimento licitatório à distância, em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação entre o órgão promotor da licitação e os

participantes da competição, através da rede mundial de computadores. Funciona como um Leilão reverso – vence quem oferecer o menor preço.

É possível dizer que o Pregão Eletrônico proporciona economia entre 20% e 30% do valor estimado para cada contratação e que o procedimento ganha celeridade desconhecida das demais modalidades licitatórias graças, sobretudo, ao menor prazo entre a publicação do Edital e a abertura do certame; ao direito de interposição de recurso único contra as decisões do pregoeiro, ao final do procedimento, sem ofensa ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa; à disputa de preço por meio de lances abertos e à inversão das fases do procedimento.

Enquanto o processo de licitação mediante uma das modalidades tradicionais tramita, em média, por três meses, o processo de licitação, mediante Pregão, resolve-se em duas semanas. A modalidade reduz, ainda, o custo de participação dos fornecedores, que podem competir à distância, viabilizando a participação de micro empresas e empresas de pequeno porte.

Do ponto de vista da probidade, o Pregão evita ajustes prévios entre os fornecedores na medida em que estes não sabem quem são os interessados em participar do certame, não sabem quem é o pregoeiro, e este, até o encerramento da fase de lances e apuração do menor valor ofertado, não sabe quem são os licitantes. Reconhece-se, ainda, que o Pregão cumpre, superiormente, o princípio da transparência, pois a sociedade pode acompanhar pela internet as contratações eletrônicas do Governo Federal, por meio do endereço <http://www.comprasnet.gov.br>.

4.2 A ADOÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO

Para uma exata compreensão da finalidade do Pregão, necessita-se atentar para os objetivos das modalidades preexistentes, de modo que se saiba, no momento da necessidade da aquisição ou da contratação, discernir qual a modalidade correta a ser adotada.

Para a aquisição de bens e serviços, de qualquer espécie, deve o agente público adotar a modalidade que a lei obriga. Como o Pregão abrange bens e serviços comuns de qualquer valor (conforme se verifica no art. 2º da lei), a princípio

estaria o administrador público diante de um impasse: instaurar a modalidade de licitação determinada pelo Estatuto (Lei 8.666/93) ou proceder ao Pregão. O Art. 4, do Decreto 5450/2005 determina que “nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade Pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica”. Assim deverá o agente público avaliar a situação, sopesar e decidir quando adotá-la.

As pesquisas apontam a utilização do Pregão Eletrônico como a modalidade de compras mais eficiente da Administração Pública.

Conforme determina o inciso II do art. 3º da Lei 10.520/2002:

A definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.

Marçal Justem Filho aconselha cautela na identificação dos bens e serviços, segundo este autor;

Todo e qualquer objeto licitado tem que ser descrito objetivamente, por ocasião da elaboração do ato convocatório da licitação. Mesmo quando se licitar um bem ou serviço “incomum”, especial, singular, haverá a necessidade (e a possibilidade) de fixação de critérios objetivos de avaliação. Ou seja, o que identifica um bem ou serviço “comum” não é a existência de critérios objetivos de avaliação. Quando muito, poderia afirmar-se que um bem ou serviço comum pode ser descrito mais fácil e completamente através de critérios objetivos do que os que não o sejam. (JUSTEM FILHO, 2003)

Jessé Torres Pereira entende que a definição de bens e serviços “comuns” pode ser complexa:

Em aproximação inicial do tema, pareceu que “comum” também sugeria simplicidade. Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser “comum”, no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto. (PEREIRA, 2003, p. 1006)

Armando Moutinho Perin sugere que serviços comuns são todos aqueles que não são qualificados como técnicos profissionais especializados:

(...) somente poderão ser classificados como “comuns” os bens e serviços de fácil identificação e descrição, cuja caracterização tenha condições de ser feita mediante a utilização de especificações gerais, de conhecimento público, sem prejuízo da qualidade do que se pretende comprar.

Bem comum, para fins da Lei nº 10.520, é, por exemplo, um automóvel, em que a indicação de apenas algumas características, de conhecimento público e notório, mostra-se suficiente para identificação plena do objeto. Serviço comum, por exclusão, é todo aquele que não pode ser enquadrado no art. 13 da Lei nº 8.666, que arrola os serviços qualificados como técnicos profissionais especializados. (PERIN, 2003, p. 174)

Como a clara intenção do Governo é o ganho de agilidade e a redução dos gastos públicos, crê-se que dificilmente o administrador público optará por outra modalidade que não seja o Pregão. E para fazer essa escolha é imperativo que defina com clareza o objeto de sua necessidade.

Previamente à realização de Pregão, a exemplo de projeto básico, o setor requisitante deve elaborar Termo de Referência, com indicação precisa, suficiente e clara do objeto, sendo vedadas especificações que, excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização.

O Termo de Referência permite que sejam revelados os códigos genéticos da aquisição pretendida em todas as suas dimensões. E por isso, as deficiências, insuficiências e omissões em tal setor conduzem de regra à insatisfação quando não ao verdadeiro fracasso.

Jair Eduardo Santana entende que:

As observações antes feitas, em tom de advertência, também podem servir àquilo tudo que já se sabe em torno do Projeto Básico. Mas nossas ponderações estarão centradas aqui, unicamente no Termo de Referência, instrumento que é diverso daquele contemplado pela Lei Geral de Licitações – LGL.

Termo de referência, de modo preliminar, é instituto que se vincula em nosso estudo ao Pregão não importando se Presencial ou Eletrônico; é componente inafastável da etapa preparatória que se atrela às demais fases procedimentais irradiando efeitos para todo o ciclo da contratação. (SANTANA, 2008, p. 02)

O Professor Jair Eduardo Santana define Termo de Referência como:

A expressão em análise “Termo de Referência” possui assim, significado comum que nos mostra tratar-se de um documento que circunscreve limitadamente um objeto e serve de fonte para fornecimento das informações existentes sobre ele.

A expressão Termo de Referência está a expressar aquele ponto de condensação de informações diversas levantadas em torno de um dado objeto que – traduzido num documento – servirá de fonte para guiar a aquisição. (SANTANA, 2008, p. 16)

5 DEFINIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS

Atentemos para a caracterização do objeto como bem ou serviço comum, sendo que a opção do agente público pelo Pregão deverá ser feita de forma criteriosa, levando-se em consideração as exigências do interesse público, a natureza e as peculiaridades procedimentais do próprio Pregão.

A definição legal sobre o que são bens e serviços comuns, dada pelo parágrafo único do artigo 1º da Lei 10.520/02, não é específica, contendo expressões generalizadas e imprecisas.

Dispõe a Lei Federal nº 10.520/2002 em seu art. 1º:

Art.1º Para aquisição de bens e serviços comuns poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Segundo o professor Joel de Menezes Niebuhr, bem e serviço comum é um tipo de expressão com larga fluidez semântica, cujo conceito costuma denominar-se de indeterminado, na medida em que pode variar de acordo com a subjetividade do interlocutor. Um objeto reputado comum para alguém talvez não o seja aos olhos de outrem, sem que se possa, em grande parte dos casos, determinar com precisão científica quem está certo ou quem está errado. Nessas situações de imprecisão, que ocorrem com frequência, é possível, no máximo, exprimir outra opinião, carregada de subjetividade, que não pode pretender aceitação universal. (NIEBUHR, 2008, p. 107-112)

Ainda, de acordo com Niebuhr, os bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser definidos objetivamente por especificações usuais no mercado são qualificados como comuns e, por consequência, podem ser licitados sob a modalidade Pregão. Em sentido oposto, o que não pode ser definido por especificações usuais no mercado não é bem nem serviço comum e, por consequência deve ser licitado sob as modalidades previstas na Lei nº 8.666/93. Assim, um dos elementos a ser levado em consideração para avaliar se bem ou serviço é comum ou não é o quão usual ele é no mercado. O problema aqui está na definição do que seja mercado. Pode-se dizer que mercado significa comércio. O mercado diz respeito a tudo que é posto à disposição dos consumidores. Porém, na

atualidade, reconhece-se que não existe um único mercado. Os mercados variam de acordo com o lugar, com a natureza das atividades ou dos bens nele comercializados e em razão de outros fatores. Há vários mercados, e a questão é que determinado bem ou serviço pode ser usual em um dado mercado e não ser em outro. Cabe aos agentes administrativos esta avaliação, que será feita de conformidade com suas experiências, suas vivências e suas atividades. (NIEBUHR, 2008, p. 107-112).

De acordo como o professor Jacoby, há três regras que orientam os passos que devem ser documentados: a definição do objeto, os elementos técnicos em que se baseia a descrição, entendendo-se aí os que justificam a restrição à competição e o orçamento estimado do objeto. Descrever o objeto implicaria identificar, com base em características usuais do mercado, elementos que restringindo a competição, garantam a qualidade do bem ou serviço pretendido pela Administração. É a revelação, no processo, dos elementos que autorizam o administrador público a afastar-se da isonomia para assegurar a prevalência de características necessárias, indispensáveis e suficientes para assegurar a qualidade e a boa aplicação dos recursos públicos (FERNANDES, 2008, p. 483-484).

Para o professor Jair Eduardo Santana outra realidade vivenciada pelas unidades administrativas é a questão da qualidade das aquisições. Por ser modalidade licitatória do tipo menor preço, o Pregão impõe um grande desafio aos seus operadores. É preciso adquirir bem e a preços módicos. E não há como fazê-lo senão através de uma caracterização precisa do objeto. O Pregão teria como critério de julgamento o “menor melhor preço” e não somente o “menor preço”, pois nem sempre o mais barato atende aos interesses da Administração Pública. A forma de se guiar o certame para o “menor melhor preço” certamente partiria da boa especificação/definição do objeto. (SANTANA, 2008, p. 30)

6 DEFINIÇÃO DO OBJETO

Conforme deliberações do TCU (Tribunal de Contas da União) “A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição”. A modalidade da licitação será definida a partir da identificação do objeto. Torna-se, portanto, fundamental a análise do Termo de Referência e desta forma determinar com segurança, quando couber, a modalidade Pregão, concebida para permitir à Administração atender suas necessidades mais simples, de modo mais rápido e econômico.

A instituição do Pregão, como nova modalidade de licitação, aponta para uma modernização do sistema de licitação, objetivando conferir à Administração um meio mais eficiente para as contratações e conseqüentemente, para atingir a finalidade essencial do Estado, que é o atendimento ao interesse público.

Porém, cria, enquanto procedimento, uma expectativa, às vezes, falsa de celeridade e suas dificuldades centram-se, com vigor, na etapa preparatória. Os desastres aparecem na fase de execução do objeto, muitas vezes em razão de patologias derivadas da fase anterior.

Como por exemplo, cita-se o recebimento do objeto, pelo almoxarifado ou pelos usuários que no momento da conferência apresenta defeitos em sua qualidade ou, ainda, na fiscalização de serviços, quando a Administração se vê confrontada em processos trabalhistas onde o contratado não cumpre suas obrigações com os funcionários. A falta do pagamento de vale transporte pode ocasionar a descontinuidade de serviços essenciais. Situações como estas poderão ser evitadas com um bom planejamento da etapa preparatória destes certames.

O estudo da fase que antecede à escolha da modalidade licitatória contribuirá para a efetivação de contratações mais vantajosas e exequíveis, sanando problemas anteriores, primando pela eficiência e economicidade. Focaliza-se na elaboração precisa do Termo de Referência onde o objeto será detalhado e definido.

7 DEFINIÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA

A definição normativa para Termo de Referência consta dos Decretos 3.555/00 e 5.450/05 que regulamentam o Pregão Presencial e o Pregão Eletrônico respectivamente.

Art. 8º, 11, do Decreto 3.555/00.

(...) Termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela administração, diante de orçamento detalhado considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

Art. 9º, do Decreto 5.450/05.

(...)§ 2º. O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

A palavra termo, do latim *terminu*, indica fim, conclusão, lugar afastado, confim, espaço, ponto terminal. Termo expressa um ponto final. Referência provém do latim *referentia*. Significa a fonte de onde podem ser colhidas informações, alusão ou indicação. (SANTANA, 2008, p 16)

Termo de Referência, portanto, indica um documento que especifica um determinado objeto, e serve de fonte para fornecimento das informações existentes sobre ele e servirá de fonte para guiar sua aquisição.

Elaborar-se-á a fase preparatória do Pregão conforme determinado no art. 8º, incisos I, II, III, e IV do Decreto nº 3.555/2000.

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:

- a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado;
- b) justificar a necessidade da aquisição;

c) estabelecer os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitação, as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para o fornecimento; e

d) designar, dentre os servidores do órgão ou da entidade promotora da licitação, o pregoeiro responsável pelos trabalhos do pregão e a sua equipe de apoio;

IV - constarão dos autos a motivação de cada um dos atos especificados no inciso anterior e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento estimativo e o cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração.

Entende-se que o Termo de Referência é documento obrigatório da licitação na modalidade Pregão. Essa obrigatoriedade não é apenas em sua elaboração, estende-se inclusive para sua aprovação, de acordo com o inciso II do artigo 9º, do Decreto 5.450/05:

Art. 9º caput: Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

II – Aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

Esta aprovação vincula-se ao princípio da motivação, que impõe à administração a obrigação de apresentar justificativas para a necessidade de suas aquisições e contratações, sendo este, verdadeiro meio de viabilização do controle da legalidade dos atos da administração. (PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO, 2009.)

A motivação de sua vez, enquanto exigência legal (e constitucional) dos atos administrativos, em geral deve – no caso do termo de referência – indicar os elementos técnicos fundamentais que a ele dão suporte em todas as suas dimensões (SANTANA, 2008, p. 22)

Desta forma, a justificativa da necessidade da aquisição (art. 9º, III, do Decreto 5.450/05), a motivação (§ 1º, do artigo 9º, do decreto 5.450/05) e a aprovação do termo de referência são providências indispensáveis.

A falta de tais atos terá consequências diversas e até mesmo drásticas, em algumas hipóteses extremadas, sempre com reflexo no campo da responsabilização individual do servidor público.

Urge se abandonem as aquisições irracionais, desperdiçadas, desnecessárias. As instâncias de controle a cada dia exigem mais zelo dos agentes públicos em suas aquisições, pois o dinheiro público deve ser tratado com parcimônia. Esta é uma realidade inafastável. (SANTANA, 2008, p. 23)

O Termo de Referência permitirá que o custo da aquisição seja dimensionado dando ao pregoeiro bases para a escolha da melhor proposta.

Uma das grandes dificuldades enfrentadas pela Administração Pública é a questão da qualidade. Sendo o Pregão a modalidade do menor preço, conduz à

aquisição de bens e serviços a preços módicos, este fato impulsiona a administração para a caracterização precisa do objeto de sua necessidade na finalidade de alcançar o menor melhor preço.

8 PLANILHA DE FORMAÇÃO DE CUSTOS

8.1 OBRIGATORIEDADE DA PLANILHA

Quando a Administração Pública pretende licitar objetos complexos, tem o dever de detalhar em planilhas as quantidades e os custos unitários dos insumos envolvidos, indicando o valor estimado da contratação com base nessas informações. Esse trabalho é realizado durante a fase interna da Licitação.

O inciso II do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93 prescreve que as obras e os serviços somente devem ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. O inciso II do § 2º, do art. 40 da mesma Lei determina que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários é anexo obrigatório e parte integrante do edital. Ainda o inciso III, do art. 3º, da Lei nº 10.520/02, normatiza que dos autos do procedimento relativo à fase preparatória do Pregão deve constar orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da Licitação, dos bens e serviços a serem licitados.

A planilha de custos demonstra o custo dos trabalhadores para a empresa prestadora de serviços, em face dos serviços que se fazem necessários, discriminando os valores a serem considerados para o fim de aferir a exequibilidade das propostas apresentadas. Além disso, sua análise é fundamental para se evitar a responsabilidade solidária do órgão contratante quanto aos encargos previdenciários e trabalhistas.

A Professora Isis Chamma Doetzer leciona que:

Para que a licitação destinada à terceirização de serviços cumpra sua finalidade, selecionando a proposta mais vantajosa e assegurando o julgamento objetivo das propostas apresentadas, é indispensável que a planilha de quantitativos e custos unitários seja elaborada em conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

Nesse diapasão, sempre que a licitação envolver serviços contínuos e for promovida pela Administração Pública Federal, ainda durante a fase interna, surgirá a necessidade de maior compreensão e conhecimento dos exatos termos da planilha de custos descrita na IN nº 18/97 e das normas que regem os insumos nela previstos.

Registre-se que o julgamento objetivo deve ser entendido como aquele que se realiza fundado em critérios e parâmetros concretos, precisos, previamente estipulados em função do interesse público a ser satisfeito e de acordo com o próprio ordenamento jurídico, privilegiando assim a legalidade. Em suma: é o julgamento no qual não cabem subjetivismos, que

se realiza nos termos da lei, permitindo, assim, a efetivação da igualdade entre todas as propostas a serem julgadas. (DOETZER, 2006, p. 600)

No entendimento do professor Joel de Menezes Niebuhr,

O orçamento daquilo que se está licitando é ato fundamental para a condução de todo processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à administração, se excessivos ou inexeqüíveis. Sem o orçamento, sem saber o quanto custa o que se está licitando, a administração não dispõe de elementos para realizar tais controles e, por consequência, passa a aceitar quaisquer tipos de valores, em detrimento ao interesse público. (NIEBUHR, 2007, 1065/165)

Para esta análise, entende-se que objeto complexo é aquele que envolve inúmeros elementos na sua caracterização, exigindo, por isso, o detalhamento de todos os seus componentes. Esse é o típico caso das terceirizações de serviços de mão-de-obra que, para a composição do preço global, necessita da análise dos montantes, para custo de mão-de-obra A, B, C, D e E.

Já os objetos simples são aqueles que podem ser individualizados através de uma descrição simples e sucinta, sem maiores detalhamentos. É o caso dos veículos, uma vez que, na licitação destinada à aquisição destes, não existe necessidade de detalhar todas as peças que os compõem, mas apenas de elencar as características básicas que deverão ser atendidas por aqueles que desejem contratar com a administração.

A Administração Pública tem o dever de exercer sua função de maneira clara, transparente, eficiente e planejada, em todos os segmentos de sua atuação. Assim, quando constata a necessidade de contratar determinado objeto, deverá planejar todos os seus contornos, durante a fase interna da Licitação. Tratando-se de objeto complexo, esse planejamento resultará na elaboração de uma Planilha de Custos, onde se especificarão todos os insumos que o compõe.

Delimitado o objeto, com a precisa individualização dos insumos unitários, realizar-se-á uma pesquisa de mercado a fim de apurar o valor estimado da contratação. Nessa pesquisa, a Administração verificará o preço de cada insumo unitário, apurará os custos em vista dos quantitativos necessários e indicará o valor global da contratação. O resultado deverá ser inserido como anexo do instrumento convocatório, conforme determina o art. 40, § 2º, inc. II, da Lei nº 8.666/93.

Art. 40 (...)

§ 2º Constituem anexos do Edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II – Orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

Concluí-se que a planilha de quantitativos e de preços unitários obrigatoriamente deverá constar como anexo do edital, quando o objeto licitado impuser sua elaboração.

Contudo, na prática, existe certa dificuldade na elaboração das planilhas de modo preciso, o que acaba por gerar o desinteresse em promover a efetiva divulgação de suas disposições e, por conseqüência, de considerá-las quando do julgamento das propostas. Para camuflar essa situação, argumenta-se que já é suficiente o conhecimento do valor global da contratação, não sendo necessário divulgar as planilhas de quantitativos e preços unitários como anexo do edital. O professor Joel de Menezes Niebuhr alerta para este fato:

Entretanto, o fato é que o procedimento que a Administração Pública costuma levar a cabo para estimar os preços de seus contratos não é eficaz. Ocorre, com larga freqüência, que as empresas previamente consultadas pela entidade administrativa apresentam a ela orçamento com preços excessivos, superiores aos preços praticados por elas, até mesmo porque pretendem participar da licitação e não se dispõem a externar antes do próprio certame o seu preço real e final. Assim sendo, a entidade administrativa acaba recebendo orçamentos superfaturados e, por conseqüência, superestima os valores dos seus futuros contratos. Desse modo, a entidade administrativa utiliza estimativa irreal, que não lhe serve como parâmetro verdadeiro para planejar e programar os seus contratos, bem como, durante a licitação, para controlar os preços que lhe são ofertados. O grande problema é que sem parâmetro de preço verdadeiro a administração costuma aceitar qualquer proposta, muitas vezes com preços excessivos ou com preços inexecutáveis. (NIEBUHR, 2007)

8.2 RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Lei 8666/93 das Licitações e Contratos reza em seu art. 71 § 2º:

A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes de execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Tendo em vista que o tipo “menor preço” é o mais usado no Pregão, muitas vezes, as empresas prestadoras de serviços terceirizados, no afã de vencer a licitação, abaixam seus preços e não atentam para o fato de que existem encargos trabalhistas e outros custos que devem ser considerados. Não se trata simplesmente de que a Administração obtenha êxito nas licitações e consiga formalizar seus contratos. Implica em executá-los de forma eficiente, sem perder de vista o interesse público. Percebe-se que existe uma grande dificuldade na execução das atividades

inerentes ao acompanhamento dos contratos, principalmente quando se trata de contratação de serviços com a disponibilização de mão-de-obra, estabelecendo os procedimentos necessários ao fiel desempenho da qualidade desses serviços na execução contratual.

Pode-se verificar posicionamento do Tribunal de Contas da União, acerca desse assunto, conforme Acórdão nº 236/05 – TCU – 1ª Câmara – DOU 09.03.2005, transcrito abaixo:

Determinar:

1. À Caixa Econômica Federal que edite instrumento normativo para fiscalizar com regularidade e rigor as suas contratadas quanto ao correto apontamento das horas trabalhadas, regular e tempestivo pagamento salarial dos empregados, correto cálculo e pagamento de todos adicionais salariais e cumprimento das demais obrigações trabalhistas devidas para cada categoria profissional, fiscalizando seus contratos quanto ao cumprimento da legislação (previdenciária, trabalhista e tributária) que rege a matéria, para evitar sua condenação como responsável, quando for parte nos processos judiciais desses prestadores.

Propôs-se, neste estudo, a análise das Planilhas de Formação de Custos antes de declarar o vencedor para antecipar transtornos na fiscalização e execução dos contratos diminuindo, dessa forma, rescisões contratuais, a descontinuidade dos serviços, o ônus de outro processo licitatório e a responsabilidade solidária, da Administração Pública, em processos trabalhistas.

9 ANÁLISE DA PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS

Editou-se a Instrução Normativa 02, de 30 de abril de 2008 (SLTI/MP06 – DOU 02.05.2008, retificada no DOU 23.05.2008), que revoga a IN MARE 18/97, para regular a contratação de serviços, continuados ou não, no âmbito do Governo Federal (mais especificamente para aquelas unidades administrativas integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG).

Conforme Santana (2008) estrutura-se em 57 artigos e, faz-se acompanhar de 6(seis) anexos, sendo:

Disposições Gerais – art. 1º ao 5º;

Da Terceirização – art. 6º ao 13º;

Do Projeto Básico ou Termo de Referência – art. 14º ao 17º;

Do Instrumento Convocatório – art. 18º ao 20º;

Das Propostas – art. 21º ao 24º;

Do Julgamento das Propostas – art. 25º ao 29º;

Da Vigência dos Contratos – art. 30º;

Do Acompanhamento e Fiscalização da Execução dos Contratos – art. 31º ao 35º;

Do Pagamento – art. 36º;

Da Repactuação – art. 37º ao 41º;

Dos Serviços de Limpeza e Conservação – art. 42º ao 48º;

Dos Serviços de Vigilância – art. 49º ao 51º;

Das Disposições Finais – art. 52º ao 57º;

Anexo I – Glossário;

Anexo II – Modelo do ANS;

Anexo III – Planilha de Custos e Formação de Preços;

Anexo III-A – Mão-de-obra;

Anexo III-B – Demais Custos;

Anexo III-C – Quadro com Detalhamento de Encargos Sociais e Trabalhistas;

Anexo IV – Guia de Fiscalização dos Contratos de Terceirização;

Anexo V – Metodologia de Referência dos Serviços de Limpeza e Conservação;

Anexo VI – Metodologia de Referência dos Serviços de Vigilância.

Estabelece-se como objetivo da análise da planilha de custos descrita na Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008, o conhecimento e compreensão do efetivo custo da mão-de-obra envolvido com a contratação de empresas prestadoras de serviços.

Este custo compreende o somatório da remuneração conferida aos trabalhadores, da reserva técnica e dos encargos sociais (trabalhistas e previdenciários) incidentes sobre os dois primeiros itens.

Buscaram-se, neste estudo, orientações sobre a elaboração da Planilha de Composição de Custos, de acordo com o formulado por DOETZER (2006).

9.1 REMUNERAÇÃO

A remuneração a ser detalhada em Planilha de Custos e Formação de Preços envolve, necessariamente, o conhecimento da legislação trabalhista, já que a remuneração deve ser compreendida a partir da definição de salário e remuneração, de quais parcelas são consideradas como componentes do salário e quais as que não são assim entendidas.

Esse item também comportará a inclusão dos adicionais, que podem ser os adicionais noturnos, de insalubridade, de periculosidade, extraordinário, de transferências e outros mais.

De toda sorte, ainda que se atenda às regras descritas na Legislação Trabalhista sobre o tema, o documento coletivo aplicado à categoria envolvida na prestação de serviços é de suma importância, já que esse documento é bastante e suficiente para que maiores direitos sejam conferidos aos empregados das empresas prestadoras de serviços.

9.2 ENCARGOS SOCIAIS

Os encargos sociais explicitados na Planilha de Custos e Formação de Preços da Instrução Normativa 02/2008, dividem-se em cinco grandes grupos e

incidem sobre o valor da remuneração somado ao valor da reserva técnica. Esses grupos contam com as seguintes indicações: Grupo A, Grupo B, Grupo C, Grupo D e Grupo E, especificados no Quadro 1, a seguir:

Grupo A	O Grupo A, dos encargos sociais, comporta o recolhimento a título de Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), de terceiras entidades (SESI ou SESC, SENAI ou SENAC, INCRA, Salário Educação e SEBRAE), de Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) antigo Seguro de Acidente do Trabalho (SAT) e de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) a que se sujeitam as empresas prestadoras de serviços.
Grupo B	No Grupo B relacionam-se alguns dos principais institutos trabalhistas aplicados aos empregados das empresas prestadoras de serviços. Em verdade, constituem direitos, tanto de ordem trabalhista como previdenciária, a serem usufruídos por esses trabalhadores e que, por esse motivo, constam da respectiva planilha. São eles: as férias individuais acrescidas do terço constitucional, o auxílio-doença, as licenças paternidade e maternidade, as ausências legais dos empregados ao trabalho, os acidentes de trabalho, o aviso prévio e a gratificação natalina (atualmente intitulada 13º salário).
Grupo C	O Grupo C compõe-se exclusivamente por verbas de natureza indenizatória, próprias e previstas para concessão aos empregados da empresa prestadora de serviços quando da ocorrência da quebra contratual sem motivo justificador do ato. Por esse motivo, além de outras indenizações aplicáveis às rescisões sem justa causa, esse grupo prevê o aviso prévio indenizado e a indenização adicional (atribuída por força da Lei nº 7.238/84).
Grupo D	O Grupo D reporta-se apenas à incidência dos encargos dos Grupos A (INSS, FGTS, RAT e Terceiras Entidades) sobre o Grupo B (férias, auxílio-doença, licenças paternidade e maternidade, faltas legais, acidentes do trabalho, aviso prévio e 13º salário).
Grupo E	O Grupo E determina a incidência dos encargos de INSS, RAT e Terceiras Entidades (Grupo A, com exceção do FGTS), sobre o aviso prévio indenizado e sobre a indenização adicional (itens 16 e 17 do Grupo B). A abordagem atribuída a esse grupo sofrerá readequações em decorrência da atual legislação.

Quadro 1 – Grupos dos Encargos Sociais

9.3 INSUMOS

Os insumos, inicialmente apontados como: uniforme, material de limpeza/equipamentos, vale-alimentação, vale-transporte, manutenção e depreciação de equipamentos, treinamento e/ou reciclagem de pessoal e seguro de vida em grupo, podem contar com outros itens, que deverão ser especificados. Contudo, sua apuração dependerá da espécie de serviço contratado, da realidade de cada serviço e do instrumento normativo aplicado à categoria. Sua apuração é estatística, mas em algumas situações a legislação poderá nortear essa apuração.

Os valores apostos a título de insumos na Planilha de Custos e Formação de Preços compreendem, entre outros, os títulos do Quadro 2, a seguir:

Uniforme	O § 2º do art. 458 da CLT, em seu item I, dispõe que não serão considerados como salário os vestuários, equipamentos e outros acessórios fornecidos aos empregados e utilizados no local de trabalho, para a prestação de serviço. Extrai-se do texto legal a distinção que se deve fazer em relação às parcelas concedidas ao empregado além do seu salário em dinheiro, consideradas pelo trabalho, que representam um real benefício ao trabalhador, e as parcelas concedidas para que o empregado desempenhe suas funções. Tendo sido concedida pela prestação de serviços, a parcela terá natureza salarial. Decorre da contraprestação do trabalho desenvolvido pelo empregado, representando, assim, parte da remuneração. Aqui a utilidade deve funcionar como condição para que o empregado possa trabalhar e cumprir suas funções, quando indispensáveis para a realização do trabalho, entendimento que se extrai da redação conferida à Súmula nº 367, do Tribunal Superior do Trabalho. Os uniformes seguem o preço de mercado e muitos documentos normativos das categorias apontam, de forma quantitativa, o número necessário de uniformes fornecidos aos empregados pelas empresas prestadoras de serviços.
Material de limpeza/ equipamentos	Assim como o uniforme, os equipamentos/materiais utilizados para que o serviço se realize, quando indispensáveis à execução do trabalho, não serão considerados como parcelas componentes do salário do trabalhador. Os valores relativos a esse item serão distribuídos pelo número de serventes ou encarregados estimados pelo proponente ou contratada para execução dos serviços, para fins de obtenção do preço do homem-mês.
Vale alimentação	O <i>caput</i> do art. 458 da CLT estabelece que: Art. 458 - Além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário, para todos os efeitos legais, a alimentação, habitação, vestuário ou outras prestações in natura que a empresa, por força do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado. Em caso algum será permitido o pagamento com bebidas alcoólicas ou drogas nocivas. A alimentação constitui benefício que pode ser concedido por liberalidade da empresa ou por determinação contida no documento coletivo do sindicato representativo da respectiva categoria profissional, havendo, ainda, possibilidade de a empresa, para assegurá-la a seus empregados, valer-se das normas que regulamentam o Programa de Alimentação ao Trabalhador (PAT). A alimentação fornecida sem o intermédio do PAT caracteriza-se como verba de natureza salarial, integrando a remuneração do empregado para todos os efeitos legais, inclusive para fins de incidências de encargos previdenciários e fundiários, não podendo exceder a 20% do salário contratual, conforme previsto no § 3º do citado art. 458 da CLT. Nesse caso, face ao caráter salarial, a alimentação assim conferida não poderá constar nos "Insumos", mas sim no item "Remuneração".

		devendo sofrer o impacto de todos os demais Grupos de encargos sociais previstos na Planilha. Se, por outro lado, a concessão da alimentação se der por intermédio do PAT, aprovado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (Decreto nº 05/91), o seu valor não será considerado “salário <i>in natura</i>” e, por consequência, não integrará a remuneração do trabalhador para qualquer efeito legal. Sendo irrelevante a forma pela qual o benefício é concedido, se a título gratuito ou a preço subsidiado, nos termos do art. 28, § 9º, alínea “c”, da Lei nº 8.212/91. A esse respeito, a Orientação nº 133 da Seção de Dissídios Individuais do TST dispõe: Orientação Jurisprudencial da SDI nº 133: A ajuda alimentação fornecida por empresa participante do Programa de Alimentação ao Trabalhador, instituída pela Lei nº 6.321/76, não tem caráter salarial. Portanto, não integra o salário para nenhum efeito legal. Alguns documentos coletivos podem apontar valores mínimos a serem concedidos a título de alimentação.
Vale transporte		O vale-transporte constitui benefício que o empregador (pessoa física ou jurídica) está obrigado a antecipar aos empregados que utilizem o sistema de transporte coletivo público, urbano ou intermunicipal e/ou interestadual com características semelhantes ao urbano para deslocamento residência-trabalho e vice-versa. Para que o empregado tenha direito ao vale-transporte, deverá informar ao empregador, por escrito seu endereço residencial e os serviços e meios de transporte mais adequados ao seu deslocamento residência-trabalho e vice-versa. As informações devem ser atualizadas anualmente ou sempre que ocorrer alteração de endereço residencial ou dos serviços e meios de transporte adequados ao deslocamento residência-trabalho e vice-versa, sob pena de suspensão do benefício. O vale-transporte é custeado pelo trabalhador, em parcela equivalente a 6% de seu salário básico ou vencimento, excluídos quaisquer adicionais ou vantagens; é custeado pelo empregador no que exceder à parcela devida pelo empregado. É importante salientar que a empresa prestadora de serviços, em algumas situações, poderá não apresentar custos com relação ao vale-transporte. Nos casos em que o empregado dispensar o respectivo recebimento ou quando seu salário custear integralmente o valor do vale-transporte, não haverá custo da empresa a ser apurado. Contudo, é necessário que a empresa prestadora tenha os documentos firmados pelos empregados solicitando a dispensa dos benefícios e as cópias das folhas de pagamento para comprovação da remuneração a eles conferida. Em outros casos o trabalhador terá um salário tal que poderá custear apenas uma parcela do benefício, conforme o exemplo acima, restando apenas a diferença como custo para o empregador.
Manutenção e depreciação de equipamentos	e de	Fazem parte desse item os custos com os cuidados técnicos indispensáveis ao funcionamento regular e permanente de motores, máquinas e equipamentos utilizados na prestação dos serviços contratados, bem como a diminuição progressiva do valor, legalmente contabilizável, desse capital fixo da empresa, devido ao desgaste físico acarretado pela utilização na prestação dos serviços, em razão do tempo decorrido. Os valores justos e razoáveis a serem aqui inseridos, deverão observar as normas contábeis sobre a matéria, aplicáveis a cada caso concreto.
Treinamento e/ou reciclagem de pessoal	e de	Treinamento é um processo educacional que visa a gerar mudanças no comportamento envolvendo transmissão de informações, desenvolvimento de habilidades, atitudes e conceitos. Ingressando o empregado na empresa, o treinamento poderá ser realizado no local de trabalho ou fora dele, mas o importante é que ele deve guardar estreita relação com as necessidades da empresa e com o processo de mudança natural que surge com o seu crescimento. O período em que o empregado estiver à disposição do empregador, aguardando ou executando ordens, salvo disposição especial expressamente consignada, é considerado como

	de efetivo serviço. Segundo entendimento jurisprudencial dominante, com base no art. 4º da CLT, o período gasto pelo empregado em cursos de treinamento ou aperfeiçoamento, desde que excedente à jornada normal de trabalho, com frequência exigida pelo empregador, deverá ser remunerado com adicional extraordinário (50% sobre o valor da hora normal), por constituir tempo à disposição do empregador.
Seguro de vida em grupo	A Lei não obriga o empregador em geral a pagar esse benefício ao empregado. Ele pode nascer da liberalidade do próprio contratante ou de obrigação assumida em documento coletivo firmado junto ao Sindicato da Categoria Profissional a que pertence o trabalhador. Constitui, portanto, custo para a empresa contratada, desde que haja a previsão para o respectivo pagamento, na forma acima abordada. Pode ocorrer de haver uma previsão para que os valores relativos ao prêmio do seguro sejam descontados dos salários do empregado. Nesse caso, a empresa prestadora de serviços não teria integrado esse custo a mais em sua folha de pagamento, posto que já computado no salário básico do empregado. Convém, entretanto, abordar o posicionamento dos tribunais trabalhistas acerca de referido desconto. A Súmula nº 342 do TST prevê que os descontos salariais efetuados pelo empregador, com autorização prévia e por escrito do empregado, para ser integrado em planos de seguro, em seu benefício e dos seus dependentes, não afrontam o art. 462 da CLT, salvo se ficar demonstrada a existência de coação ou de outro defeito que vicie o ato jurídico. O art. 462 da CLT busca proteger o salário do empregado determinando ser vedado efetuar qualquer desconto nos mesmos, salvo em casos de adiantamentos, de dispositivos de lei ou de contrato coletivo. O desconto ainda poderá ser efetuado em caso de dolo do empregado ou quando for previamente estipulado em acordo. Por outro lado, tendo a utilidade sido fornecida pelo empregador sem qualquer desconto, a título de seguro de vida em grupo, não deverá ser considerada como parcela salarial, por força do art. 458, § 2º, inc. V, da CLT.
Outros	A inclusão desses itens na composição dos insumos dependerá das peculiaridades de cada contrato de trabalho, tanto quanto do Acordo ou Convenção Coletiva de Trabalho ou, ainda, de Sentença Normativa de Trabalho. Além destes, pode ocorrer determinada obrigação para a empresa prestadora de serviços, que venha a impactar custos em sua folha de pagamento, com origem em sentenças normativas proferidas pelos tribunais trabalhistas. Referidas decisões são de cumprimento obrigatório pelos empregadores, assemelhando-se, quanto aos reflexos nos custos da folha de pagamento, aos instrumentos normativos advindos da negociação coletiva.

Quadro 2 – Insumos

10 ESTUDOS DE CASO

Com o objetivo de comprovar que a escolha da melhor proposta, na modalidade Pregão, está diretamente atrelada à especificação precisa do objeto de aquisição através do Termo de Referência na fase preparatória e da Análise da Planilha de Composição dos Custos na fase de classificação, consideraram-se estes dois estudos de caso para a aquisição de:

- 1º - Copos descartáveis para o TRF da 3ª Região;
- 2º - Serviços de braçais para o TRF da 3ª Região.

10.1 COPOS DESCARTÁVEIS

Em análise ao Termo de Referência do Pregão 0XX/2007 verificou-se que a descrição do objeto copos descartáveis para água, em poliestireno com capacidade para 200 ml, em pacotes de 220 gramas, não foi suficiente para a aquisição de um bem tão comum no mercado.

A empresa vencedora do certame não entregou o objeto que a administração almejava.

Durante a fiscalização, constatou-se que os copos fornecidos rachavam, furavam, havendo um grande desperdício do material e o contratempo para legalmente rescindir a contratação e efetuar novo processo licitatório.

Tendo em vista que muitos produtos comuns, no mercado, com a mesma especificação apresentam qualidades diferentes, optou-se no pregão 0YY/2009, no item 2 do Termo de Referência, pela necessidade da apresentação de amostra e a forma como seria analisada.

Este método é alvo de divergências entre os estudiosos no assunto, conforme cita o professor Jacoby:

... embora a lei do pregão e da licitação convencional sejam silentes sobre a questão da amostra, o edital pode prever, se for o caso, como se processa a entrega, o exame e a aprovação. O TCU firmou entendimento de que é válido exigir-se amostra apenas do vencedor provisório de certame. Recomenda, assim, que após declarado o vencedor, após exame de habilitação e negociação, seja o mesmo convocado, se, e na forma prevista no Edital, para apresentar a amostra do produto. Se aprovada, o objeto será adjudicado e a licitação homologada. (FERNANDES, 2008, p. 479)

Sobre a possibilidade de exigir amostra em pregão eletrônico, a norma também é silente, mas do mesmo modo parece admissível o procedimento, com suspensão do pregão. (FERNANDES, 2008, p. 482)

O professor Joel de Menezes Niebuhr se pronuncia da seguinte forma:

Em análise mais apressada, poder-se-ia cogitar que a exigência de amostras seria incompatível com a modalidade de pregão, que deve ser célere, ultimada numa única sessão, sem interrupções. Ademais, a modalidade é destinada à contratação de bens e serviços comuns, que, supõe-se, não demandam análise tão detalhada, a ponto de exigir amostras.

Sem embargo, excepcionalmente, ainda que se trate de bem e serviço efetivamente comum, a análise de amostras pode mostrar-se medida útil para o desenvolvimento das atividades administrativas e para o controle da qualidade e da adequação do objeto licitado com as demandas pertinentes ao interesse público. Muitas vezes, bens e serviços comuns, justamente por serem comuns, são falsificados. Logo, a administração reputa conveniente requerer a apresentação de amostras, para verificar previamente a autenticidade dos bens a ela ofertados. (NIEBUHR, 2008, p. 285)

Segundo acórdão 1.598/2006, Plenário do Tribunal de Contas da União, citado por Niebuhr (2008, p. 285 e 286) a apresentação de amostras fere a característica essencial do Pregão, que é a agilidade.

(...) Se a amostra do licitante provisoriamente colocado em primeiro lugar fosse rejeitada pela administração, seria necessário convocar o segundo colocado e ofertar -lhe novo tempo para a produção de sua amostra, o que levaria o certame a um prolongamento que, insisto, não é característico do pregão.

Fato é que a administração do TRF da 3ª Região, através do Pregão 0YY/2009 adquiriu exatamente o objeto de sua necessidade e a apresentação de amostra tornou-se, neste caso, fundamental para a avaliação da melhor proposta.

10.2 SERVIÇOS BRAÇAIS

Com o objetivo de aquisição de serviços de apoio operacional abrangendo a atividade de serviços de transporte e movimentação de bens móveis e materiais nos edifícios do TRF da 3ª Região, pelo período de 12 meses, efetuou-se o Pregão Eletrônico 0ZZ/2008. Para a determinação da escolha do vencedor do certame exigiu-se a apresentação de planilhas de custos e formação de preços, conforme estipulado em edital.

Os Quadros 3 e 4, a seguir, mostram o modelo de planilha, baseado na IN 02/2008, acompanhado das respectivas memórias de cálculo, segundo orientação do Grupo Zênite.

PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS PARA SERVIÇOS EXECUTADOS DE FORMA CONTÍNUA		
n° do Processo		
Licitação n°		
Dia	às	horas
EMPRESA:		
CNPJ:		
DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS (DADOS REFERENTES À CONTRATAÇÃO)		
A	Data da apresentação da proposta (dia/mês/ano)	
B	Município/UF	São Paulo
C	Ano Acordo, Convenção ou Sentença Normativa em Dissídio Coletivo	2008/2009
D	Tipo de Serviço	Apoio Operacional (Serviços Gerais)
E	Unidade de medida	Postos de serviço
F	Quantidade (total) a contratar (em função da unidade de medida)	47
G	N° de meses de execução contratual	12
MÃO DE OBRA VINCULADA À EXECUÇÃO CONTRATUAL		
Unidade de medida - tipos e quantidades		
1- Tipo de serviço		Quantidade
Encarregado de Serviços Gerais/ Líder de Serviços Gerais/Auxiliar de Serviços Gerais		01
Dados complementares para composição dos custos referentes à mão de obra		
2- Salário mínimo oficial vigente : piso da categoria		446,67
3- Categoria profissional		Auxiliar de Serviços Gerais
4- Data base da categoria		01/05/08 a 30/04/09
REMUNERAÇÃO		
I - Remuneração (A inclusão destes itens na composição da Remuneração dependerá das peculiaridades do respectivo Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho)		
A - Salário		446,67
B - Adicional noturno		-

C - Adicional periculosidade			
D - Adicionai insalubridade			-
E - Outros (especificar)			-
VALOR DA REMUNERAÇÃO			446,67
TOTAL DA REMUNERAÇÃO			446,67
ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS (incidentes sobre o valor da Remuneração)			
Optantes pelo Simples Nacional não cotar os itens 02 a 05 e 08, conforme Art. 13 § 3º		da LCP123/2006.	
GRUPO "A"		%	
01 - INSS	20%	R\$	89,33
02 - Sesi ou Sesc	1,50%	R\$	6,70
03 - SENAI ou SENAC	1%	R\$	4,47
04 - INCRA (Código FPAS 515)	0,20%	R\$	0,89
05 - Salário Educação	2,50%	R\$	11,17
06 - FGTS	8%	R\$	35,73
07 - Seguro Acidente de Trabalho RAT/INSS CNAE7 - 7830-2/00)	3%	R\$	13,40
08 - SEBRAE (Código FPAS 515)	0,60%	R\$	2,68
TOTAL GRUPO A	36,80%	R\$	164,37
GRUPO "B"			
09 - Férias (a)	11,11%	R\$	49,63
10 - Auxílio Doença (b)	1,39%	R\$	6,21
11 - Licença Paternidade (c)	0,020%	R\$	0,09
12- Férias sobre licença maternidade (d)	0,074%	R\$	0,33
13 - Faltas Legais (e)	0,278%	R\$	1,24
14 - Acidente de Trabalho (f)	0,33%	R\$	1,47
15 - Aviso Prévio (g)	0,097%	R\$	0,43
16 - 13º Salário (h)	8,33%	R\$	37,22
TOTAL GRUPO B	21,63%	R\$	96,62
GRUPO "C"			
17 - Aviso Prévio Indenizado (i)	4,583%	R\$	20,47
18 - Indenização Adicional (j)	0,167%	R\$	0,75
19 - Indenização (rescisão sem justa causa) (k)	1,920%	R\$	8,58
10% Contribuição social	0,480%	R\$	2,14
		R\$	-
		R\$	-

		R\$	-
		R\$	-
TOTAL GRUPO C		7,150%	R\$ 31,94
GRUPO "D"			
20 - Incidência dos encargos do Grupo "A" sobre os itens do Grupo "B"	7,961%	R\$	35,56
21 - Incidência FGTS (item 6 do Grupo A) exclusivamente sobre aviso prévio indenizado (item 17 do Grupo C	0,367%	R\$	1,64
22 - Incidência de FGTS (item 6 do Grupo "A", exclusivamente sobre o período médio de afastamento superior a 15 dias motivado por acidente do trabalho (item 13 do Grupo B) (p)	0,0270%	R\$	0,12
23 - Incidência dos encargos do Grupo A sobre os valores constantes da base de cálculo referente a salário maternidade (salário+13º/12*4, originalmente descrito no item 11.1 do Grupo B). (q)		R\$	-
		R\$	-
		R\$	-
	0,020%	R\$	1,18
TOTAL GRUPO D		8,38%	R\$ 38,50
TOTAL DOS ENCARGOS			R\$ 331,43
INSUMOS DE MÃO-DE-OBRA			
II- INSUMOS DE MÃO-DE-OBRA (1- A inclusão destes itens na composição dos insumos dependerá das peculiaridades de cada contrato e do Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, observado o desconto do empregado; 2 - O valor informado deverá ser o custo real do insumo (descontado o valor eventualmente pago pelo empregado)			
A	Transporte	R\$	74,40
B	Auxílio alimentação (Vales, cesta básica, etc.)	R\$	79,42
C	Uniformes/equipamentos	R\$	27,20
D	Assistência médica	R\$	125,00
E	Seguro de vida		
F	Treinamento/Capacitação/Reciclagem		
G	Auxílio-funeral		
H	Outros (especificar)	R\$	25,00
	Assistência odontológica		
VALOR DOS INSUMOS DE MÃO-DE-OBRA		R\$	331,02
RESERVA TÉCNICA			
RESERVA TÉCNICA (percentual aplicável sobre o subtotal da mão-de-obra)		4%	R\$ 44,36
QUADRO RESUMO DA REMUNERAÇÃO DA MÃO-DE-OBRA			R\$
I - Mão de obra vinculada à execução contratual (valor por empregado)			Valor unitário
A - Remuneração		R\$	446,67

B - Encargos Sociais		R\$	331,43
C - Insumos de mão-de-obra		R\$	331,02
Subtotal mão-de-obra (A+B+C)		R\$	1.109,12
Reserva Técnica (percentual aplicável sobre o subtotal da mão-de-obra)		R\$	44,36
TOTAL DE MÃO-DE-OBRA		R\$	1.153,49
VALOR MENSAL TOTAL REFERENTE À MÃO-DE-OBRA VINCULADA À EXECUÇÃO CONTRATUAL			
INSUMOS DIVERSOS			
INSUMOS DIVERSOS		Valor R\$	
A - Máquinas e Equipamentos			
B - Materiais e Produtos			
C - Depreciação			
TOTAL DOS INSUMOS DIVERSOS		R\$	-
DEMAIS COMPONENTES			
DEMAIS COMPONENTES	%	Valor	
A - Despesas Administrativas/Operacionais -			
Base de Cálculo (Total da mão-de-obra + Insumos diversos)	7%	R\$	80,74
B - Lucro			
Base de Cálculo (Total da mão-de-obra + Insumos diversos + Desp. Adm./Operacionais)	10%	R\$	123,42
TOTAL DOS DEMAIS COMPONENTES		R\$	204,17
TRIBUTOS			
TRIBUTOS (os percentuais dependem do regime de tributação)			
Assinalar:			
Lucro Real			
Apuração de Coeficiente			
COFINS+PIS+ISS / 100-1 = Coeficiente =	0,8575		
7,60%+1,65%+5%/100-1			
	PIS	1,65%	R\$ 26,12
	COFINS	7,60%	R\$ 120,33
	ISS	5%	R\$ 79,16
TOTAL DOS TRIBUTOS		14,25%	R\$ 225,62
QUADRO-RESUMO DO VALOR MENSAL DO SERVIÇO			
LUCRO REAL			
Unid/Elementos			
A - Mão-de-obra (vinculada à execução dos serviços)		R\$	1.153,49
B - Insumos diversos (mat./máq./equip.)		R\$	-

C - Demais componentes		R\$	204,17
D - Tributos		R\$	225,62
E - Valor Mensal do serviço		R\$	1.583,27
H - Valor Global da proposta			74.413,85
(valor mensal x 12 meses do contrato)		R\$	892.966,23
Assinalar:			
Lucro Presumido			
Apuração de Coeficiente			
COFINS+PIS+ISS / 100-1 = Coeficiente =		0,9135	
3%+0,65%+5%/100-1			
	PIS	0,65%	R\$ 9,66
	COFINS	3,00%	R\$ 44,59
	ISS	5%	R\$ 74,31
TOTAL DOS TRIBUTOS		8,65%	R\$ 128,56
QUADRO-RESUMO DO VALOR MENSAL DO SERVIÇO LUCRO PRESUMIDO			
Unid/Elementos			
A - Mão-de-obra (vinculada à execução dos serviços)		R\$	1.153,49
B - Insumos diversos (mat./máq./equip.)		R\$	-
C - Demais componentes		R\$	204,17
D - Tributos		R\$	128,56
E - Valor Mensal do serviço		R\$	1.486,21
H - Valor Global da proposta			69.852,08
(valor mensal x 12 meses do contrato)		R\$	838.225,01

Quadro 3 – Planilha de Custos e Formação de Preços

DEMONSTRATIVOS DE CÁLCULOS		
GRUPO B	09 - FÉRIAS	Cálculo $\{ [(1 \text{ salário} + 0,333(\text{terço constitucional})) / 12] \times (100(\text{percentual})) \} =$ $\{ [(1 + 0,333) / 12] \times 100 \} =$ $\{ [1,333 / 12] \times 100 \} =$ $\{ 0,1111 \times 100 \} =$ 11,11% (aplicar sobre a remuneração)
	10 - AUXÍLIO DOENÇA	Dados Estatísticas: 5 faltas em 1 ano Cálculo $\{ [(5/30) / 12] \times 100 \} =$ $\{ [0,1666 / 12] \times 100 \} =$ $\{ 0,0139 \times 100 \} =$ 1,39% (APLICAR SOBRE A REMUNERAÇÃO)
	11 - FÉRIAS SOBRE LICENÇA-MATERNIDADE DO SUBSTITUTO	Dados 11,11%=0,1111 (custo sobre os salários das férias integrais (12/12 dos trabalhadores)) 2% = 0,02 (percentual estatístico adotado como de empregados que se afastam por licença-maternidade) 4 meses no ano = $4/12=0,3333$ (período em um ano a que se referem as férias proporcionais ora calculadas) Cálculo $\{ (0,1111 \times 0,02 \times 0,3333) \times 100 \} =$ $\{ 0,0007 \times 100 \} =$ 0,07% (aplicar sobre a remuneração)
	12 - LICENÇA-PATERNIDADE	Dados Estatística: 1,5% tornam-se pais em um ano Cálculo $\{ [(5/30) / 12] \times 0,015 \} \times 100 =$ $\{ [0,17 / 12] \times 0,015 \} \times 100 =$ $\{ 0,0141 \times 0,015 \} \times 100 =$ $0,0002 \times 100 =$ 0,02% (aplicar sobre a remuneração)
	13 - FALTAS LEGAIS	Dados Parâmetro: em média, uma ausência por ano Cálculo $\{ [(1/30) / 12] \times 100 \} =$ $\{ [0,0333 / 12] \times 100 \} =$ $0,0028 \times 100 =$ 0,28% (aplicar sobre a remuneração)
	14 - ACIDENTE DE TRABALHO	Dados Estatística IBGE: 8% sofrem acidente durante o ano Cotados os 15 primeiros dias pagos pela empresa Cálculo $\{ [(15/30) / 12] \times 0,08 \} \times 100 =$ $\{ [0,5 / 12] \times 0,08 \} \times 100 =$ $\{ 0,0416 \times 0,08 \} \times 100 =$ $0,0033 \times 100 =$ 0,33% (aplicar sobre remuneração)
	15 - AVISO PRÉVIO TRABALHADO	Dados Redução de 7 dias ou de 2h por dia Estatística: 5% dos empregados da empresa são demitidos sem justa causa com aviso prévio trabalhado. Cálculo $\{ [(7/30) / 12] \times [5/100] \} =$ $\{ [0,233 / 12] \times [5/100] \} =$ $\{ 0,019 \times 0,05 \} =$ $0,00097 \times 100 =$ 0,097% (aplicar sobre a remuneração)

	16 - 13º SALÁRIO	Cálculo $(1/12) \times 100 =$ $0,0833 \times 100 =$ 8,33% (aplicar sobre a remuneração)
GRUPO C	17 - AVISO PRÉVIO INDENIZADO	Dados Estatística: 55% dos empregados da empresa são demitidos sem justa causa com aviso prévio indenizado. Cálculo $[(1/12) \times (55/100)] =$ $[0,0833 \times 0,55] =$ $0,04583 \times 100 =$ 4,583% (aplicar sobre a remuneração)
	18 - INDENIZAÇÃO ADICIONAL	Dados A título de exemplo: 2% ao ano Cálculo $[0,02 \times (1/12)] \times 100 =$ $[0,02 \times 0,08333] \times 100 =$ $0,001666 \times 100 =$ 0,1666 0,17% (aplicar sobre a remuneração)
	19 - INDENIZAÇÃO (RESCISÕES SEM JUSTA CAUSA)	40% FGTS Dados Estatística: 60% de dispensa sem justa causa Cálculo $(1 \times 0,40 \times 0,08 \times 0,6) =$ 1,92% (aplicar sobre a remuneração)
		10% Contribuição Social Dados Estatística: 60% de dispensa sem justa causa Cálculo $(1 \times 0,10 \times 0,08 \times 0,6) =$ 0,48% (aplicar sobre a remuneração)
GRUPO D	20 - INCIDÊNCIA DOS ENCARGOS DO GRUPO A SOBRE OS ITENS DO GRUPO B	Cálculo R\$96,62 (Grupo B) x 36,8% = R\$ 35,56
	21 - INCIDÊNCIA DE FGTS (item 6 do Grupo A) sobre o aviso prévio indenizado) (item 17 do Grupo C)	Cálculo 8% (FGTS) sobre 4,583% (aviso prévio indenizado) = 0,367% R\$ 446,67 (Total da remuneração) x 0,367% = R\$ 1,64
	22 - INCIDÊNCIA DE FGTS (ITEM 6 DO GRUPO A) SOBRE O PERÍODO MÉDIO DE AFASTAMENTO SUPERIOR A 15 DIAS MOTIVADO POR ACIDENTE DO TRABALHO (ITEM 14 DO GRUPO B)	Dados Estatística IBGE: 8% sofrem acidente durante o ano, com ausência média de 30 dias durante um ano. Será aplicado 8% do FGTS somente sobre os 15 dias restantes do afastamento, porque os 15 primeiros dias já foram calculados no item 14 do Grupo B. Cálculo 8% (FGTS) sobre 0,33% (15 dias referentes ao item 14 do Grupo B) = 0,03% R\$ 446,67 (Total da remuneração) x 0,027% = R\$ 0,12

	23 - INCIDÊNCIA DOS ENCARGOS DO GRUPO A SOBRE OS VALORES CONSTANTES DA BASE DE CÁLCULO REFERENTE AO SALÁRIO-MATERNIDADE	Base de cálculo $[(\text{salário} + 13^\circ \text{ salário}) / \text{ano}] \times \text{meses de afastamento por licença-maternidade}$ $[(R\$ 446,67 + R\$ 37,22) / 12] \times 4 \text{ meses} = R\$ 161,30$ Dados 2% dos empregados entram em licença-maternidade Cálculo $R\$ 161,30 \times 2\% = R\$ 3,23$ $R\$ 3,23 \times 36,8\% = R\$ 1,18$
INSUMOS DE MÃO-DE-OBRA	A- TRANSPORTE	(Valor do vale x números de vale no dia x média de dias úteis no mês) - Desconto da parte do empregado = Total Tarifas vigentes: ônibus R\$ 2,30; metrô; R\$ 2,40; integração R\$ 1,35 ; desconto 6% sobre salário, como disposto no art. 4º, "caput" da Lei 7.418/1985 e art. 7º, inc. II, do Decreto 95.247/1987. Cálculo Uma ida e uma volta de ônibus $R\$ 4,60 \times 22 \text{ dias} = R\$ 101,20$ $R\$ 446,67 \times 6\% = R\$ 26,80$ $R\$ 101,20 - R\$ 26,80 = R\$ 74,40$
	B- AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO (VALES, CESTA BÁSICA ETC.)	Cálculo Conforme Convenção Coletiva R\$ 3,61 por dia trabalhado $R\$ 3,61 \times 22 \text{ dias} = R\$ 79,42$
	C - UNIFORMES/EQUIPAMENTOS	Cálculo $[(\text{Valor unitário} / 12) \times \text{número de mudas}] + \text{perdas} = \text{Total}$ $[(R\$ 320,00 / 12) \times 1] + 2\% = R\$ 27,20$
	D - ASSISTÊNCIA MÉDICA	Cálculo Valor do plano de saúde mensal - Desconto do empregado = Total $[(R\$ 150,00 - R\$ 25,00) = R\$ 125,00$
	E - SEGURO DE VIDA	Cálculo Custo do seguro de vida / número de meses do ano = Total
	F - TREINAMENTO / CAPACITAÇÃO / RECICLAGEM	Cálculo Custo do treinamento / número de meses do ano = Total
	G - AUXÍLIO-FUNERAL	Cálculo (valor do auxílio quando concedido x incidência de ocorrência) / ano = custo mensal
	H - OUTROS (ESPECIFICAR)	Despesas odontológicas Cálculo Valor do plano odontológico anual / número de meses do ano = Total $R\$ 300,00 / 12 = R\$ 25,00$

Quadro 4 – Demonstrativos de Cálculos

Verificou-se, na análise da planilha apresentada pelo primeiro colocado na disputa que: jogou-se aleatoriamente o preço unitário, por posto, nos montantes, dando a impressão de que se montou a planilha de trás para frente, onde o valor do lance “teve que ser encaixado” sem qualquer conhecimento; os valores apurados não cobriam as despesas com encargos trabalhistas determinados por lei e foram desconsiderados os acordos firmados em convenção coletiva.

Solicitou-se que a empresa apresentasse, no prazo de 1 dia, demonstrativos de cálculos comprovando a exeqüibilidade de sua proposta, porém, por não fazê-lo declinou de sua preferência em favor da 2ª colocada que também não conseguiu comprovar, no desmembramento em planilha, a exeqüibilidade de sua proposta. Sagrou-se vencedora a terceira colocada que apresentou Planilha de Formação de Custos onde o valor de seu lance desmembrado confirmou a exeqüibilidade de sua proposta por estarem previstos os encargos trabalhistas, tributação e insumos corretos, a empresa comprovou o planejamento de seus custos promovendo à Administração um contrato com preço justo e viável. A análise da Planilha em questão, pela equipe de apoio, foi essencial para a escolha da proposta com o menor melhor preço.

11 CONCLUSÃO

Os estudos de caso demonstram que o preço que a Administração paga por serviços e aquisições, onde não se atenta para a definição primorosa do objeto ou não se avalia o custo real dos serviços, é muito alto, principalmente, considerando-se os transtornos decorrentes destes acordos. As fases de execução e fiscalização dos contratos ficam completamente comprometidas, não se obtém o objeto ou serviços pretendidos, a Administração Pública responde solidariamente em processos trabalhistas, e se utiliza o erário público de maneira leviana e descomprometida.

O trabalho apresentado não objetivou esgotar este assunto que demanda muito estudo e aperfeiçoamento. Tentou-se demonstrar a necessidade de qualificação para o gestor público, na análise de ferramentas que o auxiliarão no julgamento das propostas oferecidas através de lances na modalidade Pregão.

O pregoeiro deve cercar-se de uma equipe de apoio preparada para auxiliá-lo na tarefa de julgar as propostas, respeitando-se sempre aos princípios de isonomia, economicidade, eficiência, publicidade, etc. O agente público é o responsável direto pela mudança de paradigmas e deve empenhar-se e se aparelhar para que a Administração Pública acompanhe as inovações.

Trata-se de fazer a escolha do melhor menor preço, tendo em vista o interesse público. Este não é atribuição apenas da Administração Pública, mas de toda a sociedade civil que deve fiscalizar para que se utilize o erário público de forma criteriosa e responsável. Importa em compromissos com os concidadãos e com o aparato estatal que tem a obrigação de atuar com postura ética e moral na gestão das verbas públicas, para atender efetivamente ao bem estar geral da Nação.

12 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA, Luiz Fernando. **A licitação eletrônica e a prevenção da corrupção**. O Pregoeiro, ano V, janeiro/2009. Curitiba: Negócios Públicos, 2009.

BIELSA, Rafael. **Derecho Administrativo**. 6ª Ed., t. 2. Buenos Aires: La Ley, 1964.

BITTENCOURT, Sidney. **Pregão passo a passo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2002.

DOETZER, Isis Chamma. **Planilha de Custos e Formação de Preços – Identificação Do Custo da mão-de-obra**. 149 ed. Curitiba: Zênite, julho/ 2006 Pág.600.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9ª Ed. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. **Pregão (Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico)**. 2ª Ed. São Paulo: Dialética, 2003.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Pregão – Teoria e prática**: Nova e antiga idéia em licitação pública. 1 Ed. São Paulo: NDJ, 2001.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PERIN, Armando Moutinho. **Pregão: breves considerações sobre a nova modalidade de licitação, na forma presencial**. In Interesse Público, Ano 5, nº 18, março/abril de 2003. Porto Alegre: Notadez, 2003.

PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO. **Central Jurídica**. Disponível em: <http://www.centraljuridica.com/doutrina/8/direito_civil/principio_da_motivacao.html>. Acesso em: 20 ago. 2009.

SANTANA, Jair Eduardo. **Termo de Referência Valor Estimado na Licitação**. 1ª Ed. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.

_____. **Licitação e Contratação de Serviços Continuados ou Não** – A Instrução 02/2008 – SLTI/MP06. O Pregoeiro. Jun. 2008. Disponível em <http://www.jairsantana.com.br/portal/media/download_gallery/in02_np.pdf>. Acesso em: 06 set.2009.